中央研究院近代史研究所集刊
第88期（民國104年6月），1-53
©中央研究院近代史研究所

國家與群眾：北京市城區基層街道體制的建設，1949-1962*

陳耀煌**

摘　要

在當代中國的城市裡，由街道辦事處與居民委員會構成的街居制，一直是吾人相當熟悉卻又不甚了解的街道體制。究竟其建立與演變的過程為何？其與國家和居民之間的關係又是如何？仍有待吾人進一步去探查。近十餘年來，由於社區制的勃興，居委會的歷史開始受到當代學者的關注。本文擬透過對1950年代與1960年代初期北京市城區基層街道體制的考察，重新去探究中共政權的統治特色，並且試圖闡明當代中國城市基層街道體制建立與演變的概況。

關鍵詞：北京市、基層街道體制、街居制、街道辦事處、居民委員會

---

* 收稿日期：2014年4月7日，通過刊登日期：2014年10月31日。

** 中央研究院近代史研究所副研究員

一、前　言

1949 年以後，中共建立的新政權，除去公安系統外，主要是透過二種機制管理城市基層社會。一是以職工爲對象的單位制，一是以職工以外的閒散街道居民爲對象的街居制。街居制是街道辦事處與居民委員會的簡稱，其中街道辦事處（以下簡稱街道辦）是區政府的派出機構，其內部人員是領取國家薪資的國家幹部；居民委員會（以下簡稱居委會）則被定位爲居民自治團體，係由不支薪的街道積極分子主持。

近十餘年來，街居制成爲中國大陸學術界探討的熱點。原來自 1980 年代中國改革開放以來，以單位制爲主、街居制爲輔的社會調控體系，愈益不符合社會變遷的需要。許多學者指出，單位制固不待言，即使是居委會，在五十多年以來，也一直扮演著政府的「腿」的角色，簡單與被動地執行上級下達的任務，完全不符合所謂居民自治團體的定位。在社會快速轉型的今天，政府當局也希望能夠爭取更多的社會力量投入社會福利事業與基層管理，所以從 1990 年代以來，政府當局即開始逐漸推廣新的社區制。社區制被認爲是對單位制與街居制的超越整合，它不再只是被動的行政執行者，還更強調居民的參與。[1]就在此一背景下，街居制開始引起學者們的注意。當然，學者們所關注的焦點，不外乎正是被當成政府的「腿」的居委會。[2]

這裡無意去探討從單位制、街居制到社區制的演變，筆者也承認，居委會一直扮演著政府的「腿」的角色。本文主要的目的，毋寧是希望從北京市城區整體的街道體制建設，而不只是聚焦在居委會上，去重新審視 1949 年以後

1　何海兵，〈我國城市基層社會管理體制的變遷：從單位制、街居制到社區制〉，《管理世界》，2003 年第 6 期，頁 52-62。

2　目前中國學界探討居委會歷史的論文，較詳細者，有郭聖莉和高民政共同發表的三篇論文，分別是〈建國初期上海市居民委員會創建的歷史考察〉，《上海行政學院學報》，2001 年第 4 期，頁 68-76；〈1952-1957：上海市居民委員會調整與完善的歷史考察〉，《上海行政學院學報》，2002 年第 2 期，頁 51-61；〈1958-1966：居民委員會功能的變異與恢復——以上海市爲例的歷史考察與分析〉，《上海社會科學院學術季刊》，2002 年第 3 期，頁 183-192。

中共政權統治的特色。西方學者認爲，1949 年以後中共政權的統治，主要有兩個特色。一是仿傚蘇聯的現代化國家建設，建立正規化的國家統治機制。所謂的正規化統治，在中共黨史的論述中主要係相對於由下而上的群眾動員而言，如透過領取國家薪資的國家幹部深入下層，進行統治，同時也表現在專業分工化與合理化等其他特徵上。[3]第二個特色即群眾動員，這是中共自過去長久的革命歷史中總結出來的經驗。中共的政權雖然突破了過去傳統國家正式統治只達到縣一級的局限，但仍不能深入到社會最底層;如在農村裡，只有生產大隊以上的幹部是國家幹部，所以國家就必須依賴群眾動員補足其正規化國家統治機制的不足。這兩種統治特色，互依互存，但也存在著矛盾與張力。在不同的時期，中共的政權會表現出不同的特色，例如在 1953 年開始推動第一次五年計畫時，中共當局就比較強調現代化的合理分工；在大躍進時期，中共當局則是突出群眾動員，以致嚴重破壞了正規的國家機制。

在街道體制中，我們也可以發現這兩種統治性格的角力。如下文所指出，中共在建國初期，傾向於把權力集中在上層，所以他們一開始並沒有打算建立正規的街道管理機制，只是透過非正式的群眾動員協助統治。也正是爲了配合 1953 年第一次五年計畫的推動，中共當局開始試圖建立較正規的街道體制，由此即產生了街道辦與居委會。可是，在 1955 年以後，中共當局又轉向突出群眾動員，以致街居制逐漸變質，乃至於大躍進時期，城市人民公社興起後，街居制幾乎名存實亡。直到大躍進過後，中共爲糾正大躍進造成的破壞，才又恢復街道辦與居委會的運作。

本文主要依據的材料，是北京市檔案館收藏的中共建國後檔案（文中簡稱「京建檔」），並輔以北京市檔案館、北京市委黨史研究室編《北京市重要文獻選編》（文中簡稱《北京文獻》）等史料。在前人研究上，除了前述當代大陸學者的研究外，王政發表的〈居委會的故事〉也爲我們提供了早期上海居委

[3] Ezra Vogel, *Canton under Communism: Programs and Politics in a Provincial Capital, 1949-1968* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1969), pp. 125-128.

會建設的概況。但該文主旨是談居委會中的性別關係，而且其關於 1955 年以後居委會的情形主要是透過四位女性的訪談來體現，讓人有些意猶未盡之感。[4]外文著作方面，雖也有些著作涉及居委會等相關議題，但數量並不多。[5]這些著作都有相當的啓發性，但從其數量與各自的局限性可知，吾人對於中共建國後城市街道體制的認識，仍相當有限。因此，如何在探索中共政權統治性格的同時，闡明整個1950年代迄1960年代初期城市街道體制的建設與發展概況，也是本文致力的目標之一。

二、集權統治與群眾動員

中共進入北京城之初，是傾向於把權力集中在上層市級政權手中的。在 1949 年以前，北平市政府主要是通過警察統治城市基層。北平市的警察是建立於清朝末年之際，到了 1945 年後的國共內戰時期，北平市的警察系統設有一個局，下轄 20 個分局、86 處分駐所以及 332 處派出所。[6]舉凡治安、消防、戶口、衛生等事務，皆屬警察辦理。除此之外，北平市當局還建立保甲體制，協助管理城市基層。早在1928年時，國民政府即擬劃北平全市爲15個自治區，城區每 500 戶編爲一自治街。後據中央頒布的《市組織法》，將街改爲

4 王政，〈居委會的故事：社會性別與 1950 年代上海城市社會的重新組織〉，收入呂芳上主編，《無聲之聲（I）：近代中國的婦女與國家（1600-1950）》（臺北：中央研究院近代史研究所，2003），頁 165-198。

5 Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Berkeley: University of California Press, 1966), pp. 374-380；其他如 Janet Weitzner Salaff, "Urban Residential Communities in the Wake of the Cultural Revolution," in John Wilson Lewis ed., *The City in Communist China* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1971), pp. 289-323，以及 Martin King Whyte and William L. Parish, *Urban Life in Contemporary China* (Chicago: University of Chicago Press, 1984)，後兩書主要是談文革以後居委會的情形。日本學者如泉谷陽子，《中国建国初期の政治と経済──大衆運動と社会主義体制》（東京：御茶の水書房，2007）與石島紀之，〈保甲制度から居民委員會へ──上海基層社会の転換〉，收入日本上海史研究会編，《建国前後の上海》（東京：研文出版，2009），頁 87-113。兩者都只是大略地談及 1953 年以前居委會籌建的概況。

6 〈北平市警察局組織經費勤務概況報告〉，王光越、王琴主編，《二十世紀上半葉北京警察警務檔案文獻選編》（出版地不詳：出版者不詳，2007），下編，民國部份，冊 5，頁 626。

坊，每區多則 40 坊，少亦十餘坊。坊以下 25 戶爲閭，閭以下 5 戶爲鄰。總計 1930 年之際，全市共編成 461 坊、5,157 閭、25,417 鄰。1934 年，北平市廢除閭、鄰，取消坊，只剩市、區兩級。[7]1937 年，日本侵佔北平，改劃北平市爲 12 區、74 個分區、206 個坊、3,092 個里。1945 年國民政府收復北平，並於隔年取消分區制，改坊爲保、改里爲甲，平均 10 至 30 戶爲一甲，10 至 30 甲爲一保，計全市包括郊區在內共劃分爲 16 個區、332 個保、5,518 個甲。[8]保甲制最初是被國民政府作爲一種地方自治的機制，但眾所周知，該制度更多的時候是代表國家的立場行事，失去了自治的作用。這就如同被定位爲居民自治團體的居委會般，最後皆淪爲政府的「腿」的命運。

1949 年 1 月，共軍進佔北平，並改名爲北京。北京市當局首先建立區政府，各區設一區長，其下設秘書、民政、教育、財政、工商、建設六股。[9]除了區長是由中共派任外，下面的行政工作許多仍是由舊人員擔任。在維持街道秩序上也是如此，當時中共中央即指示，「對一般保甲長在短時期內仍須留用，使之有助於社會治安的維持」。[10]而公安系統方面，北京市當局在經過審查後，也留任了九千餘名的舊警察人員。[11]

但這些舊人員終將面臨去職與改造的命運。原來，中共在進城之際，即已派遣一批由外來幹部、工人與學生組成的工作組，一方面協助推動政府政策與維持秩序，同時宣傳動員群眾起來打倒保甲長，以建立新的街道體制。當時北京市當局計劃在區以下建立街政權，每街設正、副街長各一人，由上層委派，並由國家供給。街以下設閭，其人員是通過各種運動提拔積極分子

---

7 吳廷燮纂，《北京市志稿》（北京：燕山出版社，1998），頁 645-657。

8 北京市地方志編纂委員會編，《北京志．政務卷．民政志》（北京：北京出版社，2003），頁 18-19。

9 葉劍英，〈關於北平市接管工作的初步總結（1949 年 3 月 1 日）〉，北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編（下略），《北京市重要文獻選編》（北京：中國檔案出版社，2001），冊 1，頁 186。本選編全套 17 冊，下文引用之《北京市重要文獻選編》，冊 1 簡稱爲《北京文獻 1》；各冊依序同之。

10 〈中共中央關於處理保甲人員辦法的指示（1949 年 1 月 3 日）〉，《北京文獻 1》，頁 61。

11 譚政文，〈北平市半年來治安工作（1949 年 8 月 10 日）〉，《北京文獻 1》，頁 652-653。

與骨幹擔任之，咸爲不脫產人員。[12]

從 1949 年 3 月開始，北京城內各區即開始著手鬥爭保甲長與建立街政權的工作。根據第十二區的街政權建設報告，工作組到達後，首先會發掘當地的惡霸分子，然後開展訴苦運動，藉此發動群眾。若沒有惡霸分子，工作組就會直接開街民大會，宣布成立街政府。街幹部由區委派，一般是每兩個保併成一個街，每街大約在 2,500 至 3,000 戶之間；然後工作組再根據地域劃分閭與組，平均每組 30 至 80 戶，每閭 8 至 12 個組，每街包括 6 至 9 個閭。結果全區共劃成 10 個街、78 個閭、617 個組。閭、組長的選舉要由街幹部、工作組通過積極分子進行醞釀。積極分子不是幹部，也不是群眾，他是經過工作組考察，立場接近中共，且能積極工作者。在過程中，幹部與積極分子還會乘機宣傳保甲制度的罪惡，以提高群眾的情緒。然而，據該報告所言，雖然保甲制度已被徹底推翻，但群眾參與建政的情緒並不高，當選閭、組長的意願也很低，連積極分子亦是如此。[13]

群眾參與的程度不高，實際上當時北京市當局對於群眾動員也不甚熱衷。原來北京市當局計劃全市建立 187 個街，到 1949 年 5 月時，已完成 66 個街。[14]然而，當此之際，中共領導又提出不同的看法。早在 4 月時，劉少奇在天津市幹部會議上即指示，「城市工作的特點是集中領導，區、街一級組織應是市級組織的派出機關，一切都要集中到市級機關」。[15]同年 6 月，北京市當局即決議改區政府爲區公所，作爲市政府的派出機構；同時取消街政權與警察分駐所，並改造和加強派出所。過去由街政權負擔的工作，交由市府主管部門負責；民政方面事務，由區公所經公安分局指揮派出所協助辦理。至

12 〈北平市民政局接管工作綜合報告（1949 年 3 月 31 日）〉、〈北平市人民政府關於廢除僞保甲制度建立街鄉政府初步草案（1949 年 3 月）〉，《北京文獻 1》，頁 307-311、326-329。

13 〈北平市第十二區建政總結〉，北京市檔案館藏，《中共建國後檔案》，檔號 045-002-00034，「北京市九區公所（十二區公所）關於建政總結及建立街政府改組街道組織形式的方案和意見」。以下「北京市檔案館典藏，《中共建國後檔案》」，略爲「京建檔」。

14 〈北平市人民政府接管工作總結（1949 年 5 月 1 日）〉，《北京文獻 1》，頁 501。

15 劉崇文、陳紹疇主編，中共中央文獻研究室編，《劉少奇年譜（1898-1969）》（北京：中央文獻出版社，1996），下卷，頁 198。

於過去街政權負擔的部份公安性質事項，則由公安系統單獨進行。[16]原來街政權的幹部編制計共 701 人，在街政權取消後咸合併到派出所的編制內。[17]有學者認爲，此一舉措實意味著中共當局暫時放棄了國共內戰以來透過群眾運動建立政權的作法。[18]這種說法並不無道理。蓋當時中共甫進入北京城，難免擔心有心分子乘機鼓動群眾起來擾亂秩序，所以對於群眾動員也持保留態度。[19]如北京市當局動員群眾起來廢除保甲時，即囑咐群眾的控訴必須是有領導、有秩序地進行，嚴禁對被控訴者採取吊打等行爲，而要交由人民法庭來處理。[20]這即是由於市當局害怕過度的群眾動員會擾亂秩序的緣故。

可是集權於市使得城市基層管理變得困難起來。首先，像北京這樣複雜且人口眾多的大城市，把所有事情都集中到市一級管理根本就不可行。所以在 1950 年春，有蘇聯專家來京，介紹了蘇方的經驗。原來在莫斯科不僅有區蘇維埃，而且組織還很龐大，管的事情也很多。因此，中共領導當局決定恢復區政府，並予擴大。如前所述，中共在進城之初設立區政府，區長下僅設六股。1950 年春，北京市當局決議擴大區政府，各區設區長與副區長各一人，下設秘書室與民政、文教、衛生建設、工商、財政、調解共六科，科以下計共又分設八股。另外還將稅務分局與各區合作社、零售店等歸區領導，並新設區人民法院，把比較普通的案件歸區法院辦理。市把權力下放到各區，但區級工作的人員，仍由市府任免更調。街政權雖然沒有被恢復，但自街政權廢除以來，區公所只能透過派出所推動工作，派出所又因爲公安業務繁忙，經常耽誤了區公所安排的工作，致工作難以布置下去。所以，市當局

---

16 〈北平市軍管會關於改革區街政權組織及公安局派出所的決定（1949 年 6 月 30 日）〉，《北京文獻 1》，頁 570-573。

17 〈一年來的公安工作報告〉（1949 年 12 月 31 日），京建檔，檔號 002-020-00400，「北京市公安局 1949 年工作總結報告」。

18 〔日〕泉谷陽子，《中国建国初期の政治と経済——大衆運動と社会主義体制》，頁 219。

19 如彭眞在進城之初時即指示，發動群眾要慢慢來，要先組織群眾，行軍事管制。彭眞，〈關於進城後的工作與紀律問題的講話要點（1949 年 2 月 1 日）〉，《北京文獻 1》，頁 121。

20 彭眞，〈恢復與發展生產是城市工作的中心任務（1949 年 4 月 16 日）〉，《北京文獻 1》，頁 397。

自決議恢復並擴大區政府以來，即同時決議在派出所內增設 2 名民政幹事，專門負責民政工作。[21]

然而，當時市當局由於財政拮据，不能供養太多人員。[22]原來，1949 年街政權的廢除與區政府的縮小，本身就有精簡編制、減少開支的意味。[23]所以在 1950 年春，市當局雖然決議擴大區政府的組織，但同時又決定把城區 12 個區刪減為 9 個，這也是為了減少幹部和經費開支。[24]在 1949 年 7 月以前，每區的編制有 49 人，12 區共計約 588 人；7 月以後，由於市當局縮小區政府，集權於市，每區只剩下約 24 人，12 區計共剩 288 人；到了 1950 年 5 月，市當局決議再恢復區政府以後，各區編制又擴大至 30 至 50 人，但因為區刪減了，9 個區共計才 270 至 450 人，仍不及 1949 年 7 月時的編制。[25]設於派出所內的民政幹事人數也不多，兼之工作繁重，有的一天要開上 7 個會。而且民政幹事雖然名義上是做區政府的工作，卻屬公安系統編制。所以，有的時候民政幹部還得放下民政工作，去做公安的工作，以致居民經常有問題卻找不到民政幹事，抱怨民政幹事「光說不練」。[26]因此，嚴格說起來，民政幹事不能算是正規的街道政權體制。

---

21 〈北京市人民政府關於區政權組織機構擴大問題的規定（1950 年 2 月 25 日）〉、〈北京市人民政府關於任免更調工作人員暫行辦法的令（1950 年 2 月 27 日）〉、〈北京市人民政府研究室關於市區政權組織機構的情況（1950 年 6 月 24 日）〉，《北京文獻 2》，頁 107、125、271-273。區級成立一級政權，並如後所述，召開區級人民代表會議，也是中央許可，並認為「非常必要的」。〈政法委員會關於城市政權建設和基層組織問題的報告〉（1952 年），《中共黨史資料》，2008 年第 3 期，頁 7。

22 副市長張友漁在 1949 年底就說，財政預期還有很大的虧空，所以政府還要精簡，「一個人做兩個人的事」。張友漁，〈在北京市人民政府科長聯席會上的講話（1949 年 12 月 28 日）〉，《北京文獻 1》，頁 910-912。

23 〈中共北平市委關於市各機關編制情況給華北局的報告（1949 年 7 月 20 日）〉，《北京文獻 1》，頁 588。

24 〈北京市人民政府關於本市城區新區劃簡要說明及新區劃簡圖（1950 年 5 月 11 日）〉，《北京文獻 2》，頁 193。

25 〈北京市區、鄉（街）基層政權建設情況，1949-1956〉，京建檔，檔號 002-009-00017，「北京市區鄉（街）基層政權建設情況和幾年來行政區劃變動情況及變動圖」。

26 〈關於九區街道組織機構問題的調查材料〉（1951 年 9 月 4 日），京建檔，檔號 041-001-00017，「北京市區鄉（街）基層政權建設情況和幾年來行政區劃變動情況及變動圖」。

北京市當局既希望加強對街道基層的管理，在編制的擴大上又有所限制，爲了應付此一窘境，市當局自 1950 年春開始，鼓吹召開區級各界人民代表會議。如前所述，中共在進城之初對於街道居民不信任，所以在群眾動員上仍有所保留。如今雖然市當局允諾召開區級各界人民代表會議，按規定會議代表也應由街道居民選出，但市當局仍辯稱目前不可能進行普選，所以代表主要是由職業團體、機關、黨派推選。明顯的，市當局召開此一會議並不是要給街道居民權力，而是要透過此一會議，以「大家事大家辦」的名義，動員群眾起來參與國家建設與協助管理基層秩序。自 1950 年 5 月底以來，北京市城內各區相繼召開各界人民代表會議。在會議後，會議主席團即成爲「協商委員會」，下設治安、清潔衛生、生產合作等各委員會，然後區政府就可以用各該委員會的名義，團聚街道積極分子，名正言順地要求街道居民參與相關事業。像是第七區從 6 月召開代表會議以來，即動員了四、五千人，到了年底就修了約 6,000 公尺的土路。正如副市長吳晗所言，如果不依靠群眾，單靠政府的力量，就不會得到這樣迅速地處理。[27]如此也難怪市長彭眞在鼓吹召開各界人民代表會議時就說了，「不去運用代表會是很笨的」。[28]

綜上所述，可以得出以下暫時的結論。首先，中共在進入北京城之初，傾向於將權力集中於市級，由上而下地進行統治。這一方面是出於中共自身專制集權的傾向，再則是由於當時秩序混亂，所以中共對於街道居民仍不甚信任。因爲這些街道居民龍蛇混雜，零散且缺乏組織，難保其中沒有敵對的異己分子混入其中。中共當局對街道居民的不信任，也可見於黨員的發展上。根據統計，1950 年底北京市包括城郊區在內的所有黨員當中，以有組織的單位職工占最高比例 41%，街道黨員最低，只占 5%，比郊區農村還不受到重

[27] 〈北京市區各界人民代表會議組織通則（1950 年 8 月 10 日）〉、〈北京市人民政府黨組關於召開市、區各界人民代表會議和整編工作向市委並華北局、中央的報告（1950 年 10 月 26 日）〉、吳晗，〈關於失業救濟和普遍召開區各界人民代表會議兩項工作的報告（1950 年 12 月 29 日）〉，《北京文獻 2》，頁 409、477、574。

[28] 彭眞，〈在北京市黨代表會議上的報告（1950 年 2 月 14 日）〉，《北京文獻 2》，頁 67。

視。[29]甚至到了 1951 年底，市當局仍指示街道的黨組織目前仍應暫停發展，加以整頓。[30]市當局對街道居民的不信任，也部份說明了何以早期市當局傾向於集權於市，由上而下地進行統治。

然而集權於市，在北京如此廣大且複雜的城市裡根本不可行。以城市的衛生工作來說，原來全市不過1,500餘名的清潔隊與衛生工程隊，根本不足以擔負整個城區的清潔與衛生工程。1950 年後，市當局決議把市級權力下放，擴大區政府，城區的清潔隊也同時取消市總隊，擴編成 9 個區隊，歸市衛生局與各區公所雙重領導。自該年區各界人民代表會議召開以來，區政府又透過衛生委員會，假大家事、大家辦的名義，動員群眾投入衛生工程，其下並組織居民衛生小組，協助清潔衛生工作。[31]在這裡，群眾動員是爲國家的目的服務，補足了集權統治的不足。然而，若過度地依賴群眾動員般非正規的統治機制，難免會造成混亂失序的結果，迫使中共當局不得不思考在街道上建立更正規的統治機制。這是下一節所欲探討的主題。

三、街道體制的正規化

如前所述，自 1950 年區各界人民代表會議召開以來，北京市當局得以藉各種委員會的名義，動員居民投入相關國家建設，協助統治基層。這樣不正規的作法，產生的第一個問題，就是當局每每爲了推動一項新的任務，就必須成立相應的委員會動員群眾。如 1951 年，市當局在推動鎮壓反革命運動以後，即乘勢號召各機關、單位與街道、鄉村，選舉成立治安保衛委員會，其目的就是爲了動員群眾協助監視被管制分子，並維持社會秩序。[32]又，爲了

29 〈中共北京市委關於鞏固黨和發展黨的工作計劃向華北局並中央的報告（1950 年 11 月 22 日）〉，《北京文獻 2》，頁 514。

30 〈中共北京市委關於發展新黨員的決定（1951 年 8 月 30 日）〉，《北京文獻 3》，頁 478。

31 〈北京市衛生工程局 1950 年工作總結報告（1951 年 3 月 1 日）〉，《北京文獻 3》，頁 240-247。

32 彭眞在 1951 年 4 月即批評公安工作依靠群眾的思想還不明確，以致公安工作陷於孤立，成了「匹馬單槍」。在隨後的一、兩個月內，市當局即開始號召成立治安保衛委員會。《彭眞傳》編寫組編，《彭眞年譜》（北京：中央文獻出版社，2012），卷 2（1949-1956），頁 180、189。

配合推動抗美援朝運動，各派出所轄區內也成立抗美援朝支會，負責向街道居民宣傳愛國主義教育，並號召節約貢獻等等。1952 年，因爲北京市內痲疹、猩紅熱流行，市當局也要求各派出所轄區內成立防疫委員會或小組，進行環境大掃除，同時動員各戶互相監視檢查，以達防疫的果效。[33]這些委員會都是以派出所管轄範圍爲單位設立的，一般設有委員 10 名左右，有的是由居民選舉出來的，有的則是由街道積極分子推選的。[34]

這些委員會等組織，在達成任務及運動過後，有的並沒有撤廢，反而成爲常設組織。如迄 1953 年 10 月，全北京市已設立治安保衛委員會 1,406 個，及其下的安全小組 1,837 個，參與其中工作的群眾共有 2.24 萬餘人。兩年多來，他們舉報「反革命」與違法分子達 2.67 萬多件。[35]根據第九派出所的報告，在該派出所轄區內常設的組織就有治安保衛委員會、衛生委員會與小組、房屋修繕小組、抗美援朝支會、宣傳隊、優撫小組、婦女代表會、中蘇友好協會等。[36]在東四區羊管胡同派出所轄區內，除了上述的組織外，還有社會救濟小組、房地產納稅小組、收電費小組等等，共計 16 種街道組織。[37]

這些組織，實際上有的早已不起作用。如上述第九派出所轄區內的中蘇友好協會共計有 1,300 人參加，但據西單區所言，中蘇友好協會是個有名無實的組織，平常沒有什麼活動，根本就沒有單獨成立組織的必要。[38]依舊起作用的組織，由於不是正規的體制，工作上也總是斷斷續續，難以持久。如前

33 賀誠、傅連暲，〈關於北京市防疫工作會議給毛澤東的報告（1952 年 4 月 7 日）〉，《北京文獻 4》，頁 160。

34 〈北京市區鄉（街）基層政權建設情況、1949-1956〉，京建檔，檔號 002-009-00017，「北京市區鄉（街）基層政權建設情況和幾年來行政區劃變動情況及變動圖」。

35 〈中共北京市委關於鎮壓反革命判定向中央、華北局的報告（1954 年 2 月 18 日）〉，《北京文獻 6》，頁 41。

36 〈關於九區街道機構問題的調查材料（1951 年 9 月 4 日）〉，京建檔，檔號 041-001-00017，「關於九區街道機構問題的調查材料」。

37 〈東單、西單、東四、宣武等四個區試建街道居民委員會的情況及存在的問題〉，京建檔，檔號 002-005-00063，「秘書廳區政科、市委研究室關於城內幾個區街道居民委員會試點情況的報告、材料」。

38 〈關於街道居民組織典型試驗工作的情況和問題〉（1952 年 11 月 18 日），京建檔，檔號 001-009-00250，「研究室關於各區街道居民工作的調查報告」。

所述，在衛生工作方面，北京市各區普遍設立衛生委員會與居民衛生小組。1952 年 3 月起，市當局即透過這些組織動員居民投入愛國衛生運動，許多居民，特別是家庭婦女也積極響應運動。但是一旦運動過後，群眾情緒消沉，衛生工作便又廢弛了。有人就諷刺說：「衛生工作像一陣風，刮過去就完了」。[39]如果要使這些工作常態化，勢必成立更正式的機制不可。

再者，街道組織雖多，能夠擔任工作的街道積極分子數量卻不敷分配。根據東單區東觀音寺派出所的調查：該派出所轄區共有居民 2,191 戶、12,005 人。除去機關、學校、企業與工商戶以外，一般居民共 2,079 戶、9,965 人。該轄區內的街道組織、代表及參與工作人數如下：治安保衛委員會 48 人、衛生委員會 122 人、婦女代表會 86 人、讀報宣傳委員會 56 人、中蘇友好協會支會 62 人、抗美援朝委員會 165 人、區街代表 94 人、識字運動委員會 6 人、房屋修繕工作組 9 人、優撫工作組 8 人、貧戶調查工作組 7 人、勞動就業工作組 9 人、軍屬代表與組長 17 人、宣傳隊 43 人、合作社業務委員會 33 人、婚姻法檢查小組 10 人、消防自衛隊 108 人。17 個組織共計需要 883 人，但全轄區積極分子僅有 226 人，平均每人得兼任四職。[40]而且並不是每個積極分子都那麼積極工作。如上述的第九派出所轄區內，共有人口 6,025 人，包括 193 位積極分子，但只有其中 70%的積極份子參與工作，而且各人的積極程度不同：有 18%是主動找工作；6%不主動工作，但交給任務後能夠很好完成；20%雖然接受工作，但不積極去做；其餘則是光說不練。以致少數幾位積極分子要承擔大部份的工作，最後也都積極不起來了。

領導上的不統一，也加重了街道工作的紊亂狀態。一般說來，除了治安保衛委員會屬派出所領導外，其餘組織咸由區通過民政幹事予以領導。但是，民政幹部本身的從屬關係也不清楚。名義上民政幹事屬區政府與派出所

39 吳晗，〈關於開展愛國衛生運動的報告（1952 年 8 月 11 日）〉，《北京文獻 4》，頁 328。
40 〈東單區人民政府關於東觀音寺派出所群眾組織及其工作情況的初步調查報告〉，京建檔，檔號 002-005-00063，「秘書廳區政科、市委研究室關於城內幾個區街道居民委員會試點情況的報告、材料」。

雙重領導，然而在區政府方面，究竟民政幹事當屬哪一部門領導，也沒有明確規定，以致一有工作，各科、室就一股腦地把工作分配給民政幹事，有的則直接向下面的街道組織安排工作。[41]因爲區政府不能領導民政幹事，結果民政幹事及其所屬的街道組織實際上就由派出所長領導。[42]如前述第九派出所轄區內的街道組織，就是由派出所領導。但派出所只注重治安工作，不管民政工作，結果該派出所就把最好的骨幹積極分子都分配到治安保衛委員會。其他的街道組織因爲缺少積極分子，很少能獨立工作，以致什麼事都得找治安保衛委員會，嚴重影響了街道工作的開展。

爲了改善上述的混亂狀態，中共中央於 1952 年指示建立居委會，[43]故自1952年底以來，中國各大城市普遍建立起居委會。北京市當局亦於1952年10月決議成立居委會，但北京市建立居委會的速度比其他城市慢。根據當代大陸學者的研究，上海市早在1951年6月間就已經出現居委會的組織；到了隔年1952年底，上海市已普遍建立起3,891個居委會（隔年初整編爲1,961個）。[44]相反的，北京市直到1952年底才決議試點成立居委會，而且只選定東單、西單、東四、宣武四個區中的各一個派出所轄區作爲試點。1954 年中共中央公布「街道居民委員會組織條例」以後，北京市才又增加了13個派出所轄區試點。[45]該年底，全市共建立 104 個居委會，在全國已成立居委會的 61 個城市中，雖然排名第十位，但考慮到北京市的規模與地位，北京市建立居委會的速度確實不快。[46]到了 1955 年初，北京市才開始「普遍」建立，而且也不過

41 〈北京市人民政府關於民政幹事工作的規定（1952年10月17日）〉，《北京文獻4》，頁548。

42 〈關於城區街道組織的情況與改進意見〉（1952年10月14日），京建檔，檔號001-009-00250，「研究室關於各區街道居民工作的調查報告」。

43 〈政法委員會關於城市政權建設和基層組織問題的報告〉（1952），《中共黨史資料》，2008年第3期，頁7。

44 郭聖莉、高民政，〈1952-1957：上海市居民委員會調整與完善的歷史考察〉，《上海行政學院學報》，2002年第2期，頁52-53。

45 〈北京市區、鄉（街）基層政權建設情況，1949-1956〉，京建檔，檔號 002-009-00017，「北京市區鄉（街）基層政權建設情況和幾年來行政區劃變動情況及變動圖」。

46 前面九個分別是，上海（1864）、天津（978）、哈爾濱（629）、武漢（603）、廣州（599）、成都（573）、重慶（380）、西安（358）、南京（129）。括號裡的數字是成立的居委會數。

才建立了 660 個居委會。[47]

無論北京的落後是出於什麼原因，這裡要說的是，中共當局自 1952 年底開始在各城市建立居委會，正印證了傅高義（Ezra Vogel）的說法，即中共當局爲了配合 1953 年第一次五年計畫的推動，所以效法蘇聯政權，推展黨政組織的「正規化」、「制度化」與「合理化」建設。[48]北京市當局也在 1952 年下半年開始，一反過去進城之初爲節省經費「一個人做兩個人的事，一個機關要做兩個機關的事」的作法，而爲了推動國家大規模的建設，因應城市的複雜環境與分工細密、職責分明的要求，開始致力於擴大組織與幹部。[49]以區政府爲例，如前所述，1950 年 5 月以後，北京市將 12 個區併爲 9 個區，各區編制約 30 至 50 人左右。到了 1952 年 8 月，市當局復將 9 個區併爲 7 個區，但編制卻足足擴大了一倍，即各區 85 至 104 人。[50]而且區的內部組織，也從一室三科（秘書室與民政、文教、工商勞動科），擴編成二室六科（秘書與會計二室，民政、文教、工商、勞動、建設、環境衛生六科），到了 1955 年更擴編成一室十科（辦公室與民政、工業、商業、糧食、勞動、文教、衛生、建設、人事、會計科），這就是政權分工合理化的結果。[51]

〈全國各城市成立居民委員會和街道辦事處情況統計表〉（1954 年 11 月 6 日），《中共黨史資料》，2008 年第 3 期，頁 16-18。

47 〈馬玉槐致張副市長〉（1955 年 1 月 20 日），京建檔，檔號 014-001-00061，「關於建立街道居民委員會的材料」。

48 Ezra Vogel, *Canton under Communism: Programs and Politics in a Provincial Capital, 1949-1968*, p. 126，中共的政權建設相當程度是仿傚蘇聯的經驗。如前述 1950 年春擴大區政府，即是參考蘇聯專家的建議。1952 年底以來居委會的建立與推廣，同樣也是參考蘇聯城市的「街道委員會」經驗。〈中央政法黨組幹事會關於城市街道辦事處組織、居民委員會組織和經費問題的報告〉（1953 年 11 月 22 日)，《中共黨史資料》，2008 年第 3 期，頁 12-13。

49 范儒生，〈積極培養與大膽提拔幹部以適應國家大規模建設的需要（1952 年 12 月 11 日）〉，《北京文獻 4》，頁 713。

50 〈北京市人民政府民政局關於三年來區人民民主政權建設工作總結報告（1953 年 3 月 9 日）〉，《北京文獻 5》，頁 95。

51 〈北京市區、鄉（街）基層政權建設情況，1949-1956〉，京建檔，檔號 002-009-00017，「北京市區鄉（街）基層政權建設情況和幾年來行政區劃變動情況及變動圖」。

表 1　1952 年底北京市試點成立之居民委員會概況

區	轄　區	居委會數	居委會情況					居民代表情況				
			人數	男	女	新積極分子	舊積極分子	人數	男	女	新積極分子	舊積極分子
東單	東觀音寺派出所	1	21	19	2		21	161	36	125	27	134
宣武	保安寺派出所	1	19	10	9		19	221	72	149	22	199
西單	學院胡同派出所	10	70	35	35	7	63	228	65	163	100	128
東四	羊管胡同派出所	7	47	24	23	2	45	223	82	141	77	146

資料來源：〈東單、西單、東四、宣武等四個區試建街道居民委員會的情況及存在的問題〉，北京市檔案館典藏，《中共建國後檔案》，檔號 002-005-00063，「秘書廳區政科、市委研究室關於城內幾個區街道居民委員會試點情況的報告、材料」。

也正是在同一時間點，北京市當局開始著手在城區建立居委會，以及在郊區併村劃鄉，以解決過去街道與農村組織林立、積極分子和村幹部工作忙亂的現象。[52]表 1 是 1952 年底，北京市試點成立的 19 個居委會的概況，根據此表，我們可以發現：北京市一開始試辦時，曾嘗試在一個派出所轄區內建立一個大型的居委會，或若干小型的居委會。這是因爲當時中共當局才剛開始推動建立居委會，各地情形不同，有的城市建立大型居委會（如瀋陽），有的組織小型居委會（上海），而北京則是兩種皆嘗試設立。只是後來中共當局總結出小型的居委會形式比較恰當，北京也因此改爲以小型的居委會爲主，一般以三、四百戶爲範圍。[53]成立小型的居委會，本身就是街道工作分工的

52 關於劃鄉是爲了解決村幹忙亂等現象，請見：〈中共北京市委關於解決郊區村幹部忙亂問題向中央、華北局的報告（1953 年 5 月 9 日）〉，《北京文獻 5》，頁 153-162。

53 〈謝覺哉就城市居民委員會有關問題給政法委員會的報告〉（1953 年 3 月 4 日），《中共黨史資料》，2008 年第 3 期，頁 8-9。

表現。蓋大型居委會是以派出所轄區爲單位進行工作，管轄的範圍大，既不方便工作，每次開會就要召集一、兩百個居民代表（就是積極分子），很不容易，如東觀音寺派出所大型居委會自成立以來開過四次會議，缺席的都在 1/4 到 1/3 左右。所以小型居委會確實更方便推動工作。[54]

然而，城市工作有許多還是以派出所爲單位進行，小型的居委會彼此間難免聯繫不易。所以，從 1954 年 7 月開始，市當局即以派出所轄區爲單位，在過去民政幹事的基礎上，試點成立街道辦事處，接受區政府的領導，作爲居委會的領導機構。[55]表 2 是 1954 年 9 月北京市各區街道辦的編制概況，可以明顯發現，過去各派出所只設 2 位民政幹事，如今以派出所爲單位設立的街道辦，平均配備有 4 至 5 名的幹部，比過去至少增加了一倍。這同樣也是政權正規化、合理化建設的一個結果。

表 2　1954 年 9 月北京市各區街道辦事處編制概況表

區　　名		東單	東四	西單	西四	崇文	前門	宣武	總計
派出所數		15	19	18	19	18	16	21	126
辦事處編制	幹　　部	75	105	93	97	83	74	100	627
	每辦事處均設幹部	5	5.5	5.2	5.1	4.6	4.6	4.8	5
	多少人口設幹部一人	2,746	2,672	2,681	2,669	2,362	2,557	2,523	2,606

資料來源：北京市地方志編纂委員會，《北京志 · 政務卷 · 民政志》（北京：北京出版社，2003），頁 25。

一般說來，每 10 戶居民選出一位居民代表；然後再從這些居民代表中，選出居委會委員。雖然這些居民代表大部份是舊的街道積極分子，但是和過

[54] 〈中共北京市委關於街道居民組織典型試驗向中央、華北局的報告（1953 年 6 月 30 日）〉，《北京文獻 5》，頁 229。

[55] 〈北京市區、鄉（街）基層政權建設情況，1949-1956〉，京建檔，檔號 002-009-00017，「北京市區鄉（街）基層政權建設情況和幾年來行政區劃變動情況及變動圖」。

去最大的不同是，現在這些居民代表每人只需負責 10 戶左右的街道事務，即所謂的「按片包乾」。因為管轄範圍小，而且都是熟悉的左鄰右舍，委員和代表利用串門聊天的機會，就把事情辦完了。過去積極分子則是按工作類別分配工作，有人屬房屋修繕委員會，有人屬於衛生委員會，但實際上一個積極分子同屬好幾個委員會。分工既不明確，而且為了推動一個工作，就要開個街道群眾大會，既不方便又擾民。往往一個檢查衛生的剛走，又有查電線、查房子的接踵而來。如今按「片」分配工作，分工既明確，工作也容易展開與完成，既不擾民，也解決了街道分子忙亂的現象。[56]而且，在居委會成立後，除了保留治安保衛委員會，並另設調解委員會外，不再設立其他專門委員會，而由居委會委員自行分工，一般分為衛生福利、文教、調解等。

到了 1956 年以後，調解委員會也取消。其他的街道組織，也僅保留中蘇友好協會、婦女代表會、紅十字會等。迨市當局完成居委會的試點，決議普遍成立小型居委會以後，居委會也不再選舉居民代表，成立居民代表會議，而是由15至40戶的居民組成居民小組，選舉組長一人，副組長一至二人，其中組長即居委會委員。通常一個居委會以三、四百戶為範圍，包括 11 至 17 個委員。[57]如此一來，北京市城區的基層街道體制就成為如下頁圖示。此一制度，除了大躍進與文化大革命時期曾遭到衝擊而有所更動外，大體上沿用至 1980 年代以後。

雖然街道辦、居委會的設立，是中共自 1952 年開始為配合第一次五年經濟計畫的推動，而開展的政權正規化建設的一部份。可是，正如彭真在居委會、街道辦成立之初所言：「隨著國家工業化和向社會主義的過渡，工人階級以外的街道居民將日益減少，街政權將更不需要，更不應當建立」。[58]所以，對於當時的中共當局來說，街道辦和居委會，都只是過渡性的臨時機制。其

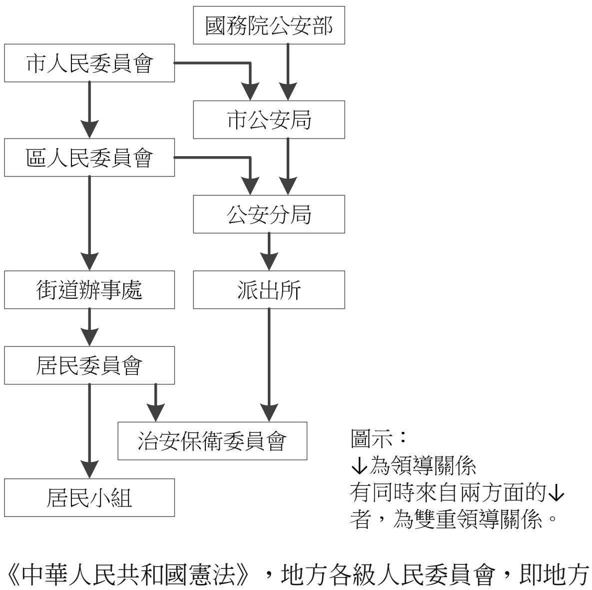
56 〈北京市人民政府秘書廳關於本市城區重點試建的街道居民委員會目前情況的調查（1953 年 11 月）〉，《北京文獻 5》，頁 563-567。

57 〈北京市區、鄉（街）基層政權建設情況，1949-1956〉，京建檔，檔號 002-009-00017，「北京市區鄉（街）基層政權建設情況和幾年來行政區劃變動情況及變動圖」。

58 彭真，〈城市應建立街道辦事處和居民委員會（1953 年 6 月 8 日）〉，《北京文獻 5》，頁 194。

中像是街道辦的幹部雖然是領取薪資的國家幹部，但街道辦本身並不被當成政權的一級，它只是區政府的派出機構，即街道辦只負責執行上層的命令而沒有決策權，彷彿過去的民政幹事般。至於居委會，其委員咸由不支薪的街道積極分子擔任，更不屬於國家正式統治的一部份。而且，如前所述，居委會正是由過去各種為方便動員群眾而設立的街道組織演變而來，究其實，居委會也只是被包裝過後的群眾動員機制。所以，在街道辦與居委會成立後，中共在城市的統治模式本質上並沒有太大改變，即一方面依舊是集權在上層，避免建立更多層的政權以免分權；另一方面則是透過街道辦、居委會等仍不甚正規的街道組織，協助國家動員與統治基層街道居民，補足集權統治的不足。

北京市城區基層街道體制圖



說明：根據1954年頒布的《中華人民共和國憲法》，地方各級人民委員會，即地方各級人民政府，是地方各級人民代表大會的執行機關，是地方各級國家行政機關。1967年，人民委員會被革命委員會取代。1979年，北京市當局決議撤銷革命委員會，復設北京市人民代表大會常務委員會和北京市人民政府。

四、街道辦、居委會的運作及其困境

中共所以要配合第一次五年計畫的展開，進行政權的正規化建設，並建立街道辦、居委會等機制，其中一個目的就是要加強國家對社會的控制，以便汲取社會資源爲國家所用。以 1953 年下半年開始推動的統購統銷政策爲例，該政策的目的就是爲了集中資源，以應付城市與工業發展的需要。而街道辦與居委會正是此一政策得以落實的重要關鍵。一開始，北京市當局要求住戶到派出所，按照登記的戶口領取購買證，憑證購買糧食。但是自 1955 年即居委會開始在北京市普遍成立以來，市當局對糧食購買的限制愈益嚴格，特別是針對街道居民。市長彭眞即斥責過去對街道居民浪費糧食的現象估計不足，並斷言街道居民浪費糧食的數量相當的大。[59]所以市當局即限制糧食只供應正式戶口，並從該年 6 月開始，普遍地要求街道居民按戶訂定用糧計畫。[60]所謂用糧計畫，即是以派出所登記的正式戶口爲基礎，要求各戶本著節約精神，參照過去半年內各戶每月平均實際糧食消費量，提出每月用糧計畫，然後提交居委會召開評議會討論。居委會評議後，再由街道辦按戶核實供應數量，塡入各戶的購糧證，各戶居民即憑證登記購糧。街道辦還因此增設專職的糧秣幹部，負責糧食統銷的管理工作。[61]此一辦法非常有效，據統計，北京市開始推行用糧計畫的 1955 年 6 月，與同年 4 月相較，即少銷共一億多斤的糧食。[62]由此可見，協助政府加強控制街道居民、汲取社會資源，是街道辦、居委會設立的主要目的之一。

---

59 彭眞，〈在北京市第一屆人民代表大會第三次會議上的發言（1955 年 9 月 21 日）〉，《北京文獻 7》，頁 663。

60 程宏毅，〈關於糧食供應工作的發言（1955 年 9 月 19 日）〉，《北京文獻 7》，頁 616。

61 〈中共北京市關於節約糧食工作向中央的報告（1955 年 6 月 6 日）〉，《北京文獻 7》，頁 408、412。

62 〈關於北京市居民糧食定量、郊區糧食三定和對資本主義商業進行社會主義改造的情況（1955 年 11 月 18 日）〉，《北京文獻 7》，頁 769。

除了糧食政策般重要的國家政策外，街道辦、居委會還被託付各種大大小小的任務，如街道辦即被囑託貫徹配合糧食政策同時提出的戶口制度與移民政策。[63]除此之外，還有房屋修繕工作，街道辦幹部被要求代替居民檢查房屋。又如掃盲工作，區政府把掃盲的工作完全推給街道辦，街道辦則因爲忙碌不堪，以致掃盲工作時緊時鬆。另外還有許多瑣碎的事務，如群眾要求開證明文件，其中最多的就是中、小學生申請獎助金與減免學雜費證明;再如群眾購買家禽飼料、煤油、洋灰、木料、雞蛋、牛奶、紅糖、冰棍的介紹信，也都要找街道辦開，徒增街道辦工作的負擔。有的事情如群眾自辦的幼兒班，根本不屬街道辦管轄者，但是幼兒班保育員的任用、調動甚或請假以及開支等，都要街道辦許可。[64]根據一位街道辦幹部統計，街道辦所管的工作共 18 個大項 159 個細目，有很多工作究竟如何管法，他們也不清楚。[65]

街道辦工作忙亂的現象，正說明了街道辦本身仍舊是一個不甚正規的機制。而且，如同其前身民政幹事般，街道辦工作紊亂的根源之一，即上層的領導關係不清楚。究竟街道辦應由市的民政局抑或區的民政科領導，兩造也互相推諉。街道辦幹部因此抱怨，上層對街道辦是「兩管一不管」，安排工作有人管，工作搞壞了有人批評，但工作領導沒人管。另外還有街道辦與派出所的關係，也是一大難題。原來街道辦是以派出所轄區爲單位成立的，兩者在許多工作上需要配合協調，但實際上雙方卻是相互瞧不起。公安人員認爲

63 中共當局也是爲配合第一次五年計畫的開展，於 1953 年，即北京市開始試點建立居委會的隔年，開始加速推動戶口制度。並於 1955 年 6 月，即北京市開始推動按戶核實用糧計畫的同一月，國務院發布了〈關於建立經常戶口登記的指示〉，標誌著戶口制度的全面展開。Tiejun Cheng and Mark Selden, “The Construction of Spatial Hierarchies: China’s *Hukou* and *Danwei* System,” in Timothy Cheek and Tony Saich, eds., *New Perspectives on State Socialism of China* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1997), pp. 32-39。

64 〈北京市民政局關於城區街道辦事處的工作和幹部問題意見〉（1957 年），京建檔，檔號 002-009-00025，「市人委批轉民政局關於城區街道辦事處的工作和幹部問題的意見和修改居民委員會委員生活補助暫行規定、居民委員會經費使用辦法的通知」。

65 〈關於街道工作意見〉（1957 年 7 月 15 日），京建檔，檔號 002-009-00041，「市人委批轉民政局關於改選居民委員會和調整街道組織方案的通知和轉發民政局、公安局關於進一步改善街道辦事處和公安派出所關係的報告及建立南苑鎮東高地辦事處的請示及市人委的批復」。

他們是保家衛國的支柱，街道辦幹部不過是「翻盆倒罐，廁所加蓋」，「閉著眼睛也做得了」；街道辦幹部的邏輯則是「國務院領導公安部，市人民委員會領導公安局，區人民委員會領導公安分局」，所以街道辦下邊才有派出所（街道辦是歸區人委領導，派出所是歸公安分局領導）。結果兩邊互相瞧不起，工作缺少聯繫，乃至發生衝突，互搶好的街道積極分子。在調解居民糾紛的事務上卻互相推諉，不僅引起居民的不滿，街道積極分子也深感困擾，諷刺說：「現在婆婆多了，這邊開會，那邊也開會，就是不結合起來」。[66]

街道辦工作紊亂的又一個原因是編制不足。如前面表 2 所示，原來街道辦成立前，每個派出所只設 2 名民政幹事；街道辦成立後，編制擴大至每街道辦 4 至 5 名幹部。如前所述，此一擴編反映當時中共當局效法蘇聯推行政權正規化的改革。可是，從 1955 年起，中共當局不再像過去那麼強調政權的正規化建設，也警惕在學習蘇聯時，必須結合中國實際情況，防止生搬硬套和空談理論的現象。[67]與此同時，中共當局也開始抱怨編制太大，要求精簡機構。[68]關於街道辦幹部，北京市當局在 1956 年 5 月即規定，10,000 人以內的轄區設幹部 3 人，然後每 5,000 人增加 1 名幹部，最高到 30,000 人以上的轄區設 8 名幹部。平均每 3,300 至 3,800 人設一位幹部，與前面表 2 相較，每位幹部平均負責的居民數增加了。[69]根據某區在 1957 年的統計，該區共 18 個街道辦，編制 121 人，實有 118 人，其中包括 18 個專門負責糧食統銷政策的糧秣幹部。扣掉糧秣幹部後，平均每街道辦編制約 5.5 人，雖然比表 2 每街道辦幹部數略有增加，但如果再參照這三年人口增加的情形（1954 年全市 3,258,436

66 〈關於街道工作意見〉（1957 年 7 月 15 日)、〈關於進一步改善街道辦事處和公安派出所關係的報告〉（1957 年 11 月 4 日），京建檔，檔號，檔號 002-009-00041，「市人委批轉民政局關於改選居民委員會和調整街道組織方案的通知和轉發民政局、公安局關於進一步改善街道辦事處和公安派出所關係的報告及建立南苑鎮東高地辦事處的請示及市人委的批復」。

67 馮基平，〈關於北京市當前中心工作和應注意的一些問題的報告（1955 年 6 月 7 日）〉，《北京文獻 7》，頁 432。

68 張友漁，〈關於精簡機構、緊縮編制問題（1955 年 6 月 25 日）〉，《北京文獻 7》，頁 499-509。

69 北京市地方志編纂委員會編，《北京志・政務卷・民政志》，頁 24。

人，1957 年 4,154,378 人），[70]無疑街道辦的擴編趕不上人口的增長。當然，街道辦幹部級別低、福利差，難以吸引人材投入街道工作的行列，也影響了街道辦的擴編。如學生就認爲做街道工作難爲情，感覺弄蒼蠅逮耗子沒出息。前述派出所員警瞧不起街道辦的一個原因，就是街道辦幹部有的是受了處分，犯了錯誤才被派去做街道工作的。再如前述某區 18 個街道辦，就有 9 個一直找不到主任，區政府也感到爲難。[71]但是，街道辦編制不足的根源，還是在於 1955 年以後中共當局開始精簡編制。

如同街道辦一般，居委會一級的街道工作，也像過去一樣依舊紊亂。首先，與街道辦相同，居委會要擔負各式各樣大大小小的任務。根據 1957 年初陝西巷居委會的報告，該居委會共有 75 名成員。其中包括主任、副主任在內的 25 人，要負責糧食工作；另由衛生副主任領導的共 31 人，負責衛生工作；掃盲工作由掃盲大隊長領導的 10 人負責；另有 5 位婦女代表，她們不僅要做婦女的五好工作，也要配合糧食工作。[72]以上還只是國家重大的政策。另外還有許多瑣碎的事務，如前門區交通大隊就直接向居委會要求電話匯報大人、小孩人數，以及小孩中有上學和沒上學的有多少等等。原來，按照 1954 年 12 月 31 日〈城市居民委員會組織條例〉的規定，任何單位要向居委會安排工作，應通過區級的人民委員會。然而，在實際的情形上，區人委往往沒有起到「閘」的作用，以致任何單位都可以向居委會安排工作。[73]至於作爲居委

70 〈北京市公安局統計資料彙編（1949-1959 年）〉，京建檔，檔號 133-010-00560，「交通運輸部門職工人數與工資基層表」。

71 〈北京市民政局關於城區街道辦事處的工作和幹部問題意見〉（1957 年），京建檔，檔號 002-009-00025，「市人委批轉民政局關於城區街道辦事處的工作和幹部問題的意見和修改居民委員會委員生活補助暫行規定、居民委員會經費使用辦法的通知」；〈關於街道工作意見〉（1957 年 7 月 15 日），京建檔，檔號 002-009-00041，「市人委批轉民政局關於改選居民委員會和調整街道組織方案的通知和轉發民政局、公安局關於進一步改善街道辦事處和公安派出所關係的報告及建立南苑鎮東高地辦事處的請示及市人委的批復」。

72 〈街道工作第一期〉（1957 年 2 月 18 日），京建檔，檔號 039-001-00343，「前門區人委街道工作簡報」。婦女的五好工作，即家庭生活安排好，家庭、鄰里團結互助好，教育子女好，學習好，鼓勵親人生產、工作、學習好。

73 〈前門區人民委員會街道工作情況〉，京建檔，檔號 039-001-00342，「區人委街政組關於街道工作的調查報告」。

會領導的街道辦幹部，有的認爲他們「只是起個聯絡員的作用」，所以把工作分配給居委會後就不管了，如前述陝西巷居委會就沒有街道辦派幹部來幫助他們。當然也有相反的情形，如有些街道辦就認爲居委會人少，領導力量弱，所以不敢把工作交給居委會，反而事必躬親，結果加重了街道辦自身工作的負擔。[74]

居委會工作紛亂的又一個根源，像街道辦般，也在於領導關係不清。這在工人住宅區特別明顯。按照規定，工人住宅區應設立相當於居委會的家屬委員會。[75]可是，因爲權責不清，不論是工會、街道辦，還是派出所，都不負責領導家屬委員會，只是向其派工作。如派出所要其代發布票、供銷社要其辦理集體買貨、糧店要家屬委員會代發糧票、油票等。這些單位聯繫不夠，工作缺乏統一安排，家屬委員會也人手不足，工作忙亂。有的工作在安排下去後，又因爲事先沒有取得工廠黨委同意，結果遭到拒絕，白忙一場，推遲了工作。[76]

領導關係的混雜，證明了居委會和街道辦一樣，都還不是很正規的統治機制，其組織與工作方式仍有待進一步調整。如前述「按片包乾」的分工辦法，放棄了按職責進行分工，結果仍不能完全解決問題。如據前門區的報告，該區的居委會與街道辦正因爲採取「按片包乾」的辦法，只按地域分工，沒有按職責分工，所以工作上是採取包攬的作法，「誰都管，誰也沒管好」，

74 〈街道工作第二期〉（1957 年 2 月 25 日），京建檔，檔號 039-001-00343，「前門區人委街道工作簡報」。

75 因職工係屬單位管理，所以工人住宅區在居委會成立前，是由各該單位與工會負責管理工人住宅區內的職工家屬，派出所只負責管理其戶口，區政府則完全不與其接觸。事實上，單位與工會往往也疏於管理，以致有職工及其家屬發生糾紛、鬧事時，派出所不知如何是好。因此，在居委會成立之際，市當局即要求在工人住宅區內同時成立街道辦與家屬委員會，後者的地位即相當於居委會。〈中共北京市委關於在石景山區建立政法工作基點和繼續執行第二屆全國司法會議決議情況向華北局、中央的報告（1954 年 7 月 24 日）〉，《北京文獻 6》，頁 408-410。

76 〈北京市民政局關於東郊區八里莊辦事處職工家屬工作情況的報告〉（1957 年 12 月 17 日），京建檔，檔號 002-009-00041，「市人委批轉民政局關於改選居民委員會和調整街道組織方案的通知和轉發民政局、公安局關於進一步改善街道辦事處和公安派出所關係的報告及建立南苑鎮東高地辦事處的請示及市人委的批復」。

結果就導致工作的忙亂。[77]後來有些居委會才改良分工辦法，即在「按片包乾」前，先按職責進行分工。像前述的陝西巷居委會般，先按糧食、衛生、掃盲、婦女等類分工，然後每人再分配幾片的區域，包乾完成該幾片內某方面的工作。[78]

居委會工作忙亂也與人員不足有關，如前述前門區工作忙亂的一個原因便是由於人員不足。有些居委會因此擴編，以解決人員不足的問題。如薛家灣辦事處草廠二條居民委員會在 1956 年改選時，共有委員與參與工作的積極分子 54 人，其中就有 11 人在接下來的半年內，因爲就業等緣故搬遷，致人員不足。但這個居委會非常注意培養新的積極分子，在隨後的半年內，該居委會的成員復擴大到 83 人。[79]居委會擴編是當時北京市普遍的現象。有的居委會光是委員就 65 個人，既不便領導，會議上也不方便討論。所以這些居委會就成立核心組，彷彿是居委會裡的常務委員會般，凡重要的事務都先經過核心組討論。只是核心組不是一層組織，決定權仍在於居委會。[80]

這裡我們可以發現，在居委會大幅擴編的同時，如前所述，街道辦的編制卻受到限制。事實上，這兩者同樣是 1955 年以來，中共當局不再強調政權正規化的結果。在鄉村裡也出現同樣的情形。1956 年上半年，北京市當局在京郊推動併鄉，擴大鄉的規模，同時把鄉的幹部從併鄉前的 1,108 名，縮減爲 647 人。[81]可是，合作社的幹部卻日益增多，有的社平均每四、五十戶就有一

77 〈北京市前門區人民委員會在前門區街道工作者代表會議上的報告〉（1957 年 5 月），京建檔，檔號 039-001-00226，「區街道工作者代表會議的報告、總結、代表名單」。

78 〈實行統一領導分工負責的工作方法，基本上做到中心工作和日常工作兩不誤〉（1957 年 5 月），京建檔，檔號 039-001-00226，「區街道工作者代表會議的報告、總結、代表名單」。

79 〈帶動更多的人參加街道工作，才能把工作做好〉（1957 年 5 月），京建檔，檔號 039-001-00226，「區街道工作者代表會議的報告、總結、代表名單」。但整個來說，居委會的成員依舊不足。據前門區的調查，該區的居委會在 1955 年共缺 439 人；到 1957 年底，已補上 324 人，尚缺 115 人。〈前門區人民委員會街道工作情況〉，京建檔，檔號 039-001-00342，「區人委街政組關於街道工作的調查報告」。

80 〈介紹一下我們居民委員會的幾點工作方法〉（1957 年 5 月），京建檔，檔號 039-001-00226，「區街道工作者代表會議的報告、總結、代表名單」。

81 〈北京市人民委員會關於調整本市郊區鄉鎮建制和行政區劃方案向國務院的請示（1956 年 1 月 18 日）〉，《北京文獻 8》，頁 98。

位脫產社幹，個別社甚至多到平均 21 戶就有一位。[82]鄉幹是由國家支薪的國家幹部，如同街道辦幹部般；社幹則是由地方給養的地方幹部，就如同居委會的委員般。理論上社幹也要投入生產，但很多時候，他們往往因爲工作忙碌，耽誤了生產，成爲事實上的脫產幹部。居委會委員在這方面的問題比較少。雖然有的委員也要生產，但大部份的委員是職工家屬和退休職工，參加生產和副業勞動的不多，家庭生活一般沒有困難。市當局也會給予居委會委員生活補助費，但補助不多，領取的人也少。[83]中共限制與縮減國家幹部，擴編不支薪的地方幹部與居委會委員，這有兩層意義：一是把國家統治與建設的成本，轉嫁給社會；第二，國家愈益依賴非正規的統治機制進行統治，此即所謂的去正規化。

這些地方幹部、居委會委員與積極分子，雖然不支領國家薪水，但群眾都非常清楚，他們是站在國家的立場做事。這也是中共政權的特色之一。事實上，從中共建政以來，非正式的群眾代表或街道積極分子，一直被當成正式幹部使用，前述積極分子工作總是忙亂不堪也與此有關。[84]不過，群眾代表與積極分子本身也把自己當成正式幹部，有的甚至藉職權之便，貪贓枉法。如在 1952 年三反運動之際，就有群眾檢舉積極分子「手腳不乾淨，貪污抗美援朝捐款、中蘇友協會費等；有的搞小集團鬧不團結；甚至有少數積極分子借勢欺人，行同惡霸」。[85]他們還用強迫命令的態度推動工作。如衛生運動時，有的積極分子爲了爭紅旗，命令群眾：「每人必須交一隻老鼠，逮不著，讓你到派出所大會上坦白去！」即使積極分子不是正式幹部，誰敢不從呢？[86]

---

82 〈關於北京市郊區農業合作化問題的報告（1956 年 6 月 9 日）〉，《北京文獻 8》，頁 361-362。

83 〈關於修改居民委員會委員生活補助暫行規定的指示〉（1957 年 4 月 12 日），京建檔，檔號 002-009-00025，「市人委批轉民政局關於城區街道辦事處的工作和幹部問題的意見和修改居民委員會委員生活補助暫行規定、居民委員會經費使用辦法的通知」。

84 吳晗，〈關於失業救濟和普遍召開區各界人民代表會議兩項工作的報告（1950 年 12 月 29 日）〉，《北京文獻 2》，頁 575。

85 〈市長代表工作組工作總結（1952 年 3 月 2 日）〉，《北京文獻 4》，頁 94。

86 〈中共北京市委關於街道居民組織典型試驗向中央、華北局的報告（1953 年 6 月 30 日）〉，

居委會成立後，群眾代表與積極分子官僚化的現象變得更加嚴重。有的居委會即成立聯合辦公事，還準備刻公章；有的委員與積極分子每天待在辦公室裡七、八個小時，儼然就是正式幹部般。[87]有的居委會內部還產生派系鬥爭。如前門區某3個居委會，共有委員與積極分子149人，但實際經常出來工作者不過 54 人，其原因主要在居委會主任，或是大包大攬，或是搞小集團，拉攏一部份人，排擠一部份人等。又如長巷頭條居委會主任劉玉珍，常拉攏一批意氣相投的人吃吃喝喝、吹吹拍拍，一不高興就到處說人壞話。像是副主任李秀英得罪了劉，劉就說：「李還不是我提拔出來的，改選時再說」。還有老積極分子壓制新積極分子，如南缺子居委會副主任齊高氏的同院遷來了一個在地安門大街當過婦女主任的范景奇，齊高氏就抵制她，不讓她出來工作。每次一看到她出來，齊高氏就罵街。結果南缺子居委會召開全體積極分子會議時只有 6 人到場，平常經常出來工作的積極分子也才 10 個人，此即積極分子間不團結造成的後果。由此可見居委會內部官僚化的嚴重。[88]

但是，居委會委員與積極分子終究不是正式幹部。1955 年 6 月北京市當局爲了推動糧食按戶核實計畫，抽調7,200多名幹部組成糧食工作組，派駐街道辦。[89]如前所述，此一計畫雖然最後貫徹了，但引起居民極大的不滿。過程中有群眾起來抗議，甚至打罵幹部與街道積極分子。其中有人就威脅說：「我不打義務小幹部（指積極分子），我要打主要幹部（指工作組幹部）」。[90]由此即可見得積極分子在群眾眼中的地位。但是，國家還是站在積極分子的一邊。1956 年下半年開始，中共當局開始推動雙百運動，並於隔年發動整風運動，要求黨外人士對黨政各方面工作提出批評意見。其中有人就批評積極

《北京文獻 5》，頁 225-226。

87 〈北京市人民政府秘書廳關於本市城區重點試建的街道居民委員會目前情況的調查（1953 年 11 月）〉，《北京文獻 5》，頁 566。

88 〈北京市前門區人民委員會關於如何擴大街道積極分子隊伍的調查報告〉（1957 年 10 月 10 日），京建檔，檔號 039-001-00342，「區人委街政組關於街道工作的調查報告」。

89 〈中共北京市委關於節約糧食情況向中央的報告（1955 年 8 月 20 日）〉，《北京文獻 7》，頁 549。

90 〈中共北京市委關於反動分子破壞糧食按戶核實計劃供應情況的通報（1955 年 8 月 26 日）〉，《北京文獻 7》，頁 554。

分子投機、拍馬，說他們是應聲蟲（yesman），北京市長彭眞卻跳出來，替積極分子講話，並要求各單位應該爲下級幹部和積極分子撐腰。[91]

這裡要說的是，街道辦與居委會雖然是 1952 年以後，中共當局爲配合第一次五年經濟計畫而進行的政權正規化建設的一部份，但實際上其本身並不是很正規的統治體制，所以街居制的建立，不能根本解決街道工作的紊亂狀態。1955 年以來，中共當局不再強調效法蘇聯的政權正規化建設，反而開始縮編正式的國家幹部，同時擴編非正式的地方幹部、居委會委員，其目的不外是欲加強動員群眾，以促進生產，並降低國家統治與建設的成本。此一去正規化的趨勢，在大躍進達到了高潮。在大躍進的前夕，即 1957 年 9 至 12 月短短 3 個月內，北京市當局即下放了三萬五千餘名的幹部，其中大部份是到農村勞動。[92]隔年，大躍進正式展開後，街道體制本身也受到衝擊。市當局發動街道居民大搞生產、大辦集體福利事業（集體福利工作也是爲生產服務，如辦托兒所以便婦女投入生產等等），許多居委會委員與街道積極分子被調去從事生產和福利工作。如東城區交道口街道辦第四居委會，原有居民副組長以上的街道積極分子 94 名，其中被調去參加街道生產和福利工作者有 68 人，另有 2 人出去正式就業，遷出者 4 人，因年老體弱等因素不能工作者 13 人，結果只剩 7 人做街道工作。[93]居委會名存實亡，街道辦也被併入人民公社體制，整個街居制就彷彿前述彭眞所言般，只是過渡性的臨時體制，幾近於瓦解。關於這一點，我們留待下文再行詳細交待。

五、婦女、街居制與城市人民公社

在進一步探討大躍進時期的街居制以前，我們必須先簡單地介紹街道辦、居委會與其他街道組織的關係。如前所述，街道組織的疊床架屋，是街

[91] 彭眞，〈關於整風運動的報告（1957 年 5 月 24 日）〉，《北京文獻 9》，頁 288-295。
[92] 賈星五，〈關於下放幹部工作情況的報告（1957 年 12 月 31 日）〉，《北京文獻 9》，頁 944-945。
[93] 北京市地方志編纂委員會編，《北京志・政務卷・民政志》，頁 43。

居制建立前街道工作忙亂的原因之一。所以，在街居制建立後，許多街道組織即被取消。可是，有一些街道組織仍然被留了下來。這些街道組織本來在工作上就與街道辦及居委會有重疊之處，隨著領導當局把更多的任務派給街道組織後，此一重疊性愈加明顯。如紅十字會就是被保留下來的一個組織，其職責是配合愛國衛生運動。1957 年，市當局要求愛國衛生運動「經常化」，[94]如此就不可避免與居委會常態性的街道衛生工作產生重疊，而且兩者的人員也是互相兼職。事實上，居委會的逐漸壯大，幾乎吞掉了紅十字會。因此，在 1957 年市當局才又再就健全紅十字會一事發出指示，要求主要積極分子互不兼職。但實際上不可能，因爲積極分子數量有限，所以市當局也不得不承認幹部可暫時互相兼職。如有區政府準備在街道辦一級建立愛國衛生委員會，以推動經常性的衛生工作者，也應與原來的街道紅十字會配合，最好就是一套人馬兩套組織。[95]情形似乎又回到了居委會成立以前，街道組織疊床架屋，積極分子身兼多職的狀態，完全失去了原初爲使街道工作分工明確而成立居委會的原意。這也是街居制建立以後，街道工作依舊紊亂的一個原因。

此一職責不清的現象，更嚴重地表現在街道辦、居委會與街道婦女代表會（以下簡稱婦代會）的關係上。婦代會是中華全國民主婦女聯合會（婦聯）最基層的組織系統，以派出所轄區爲界，即相當於後來街道辦的範圍。其上是區婦聯，其下則按「治安片」成立小婦代會。在西單區，1954 年底之際，共成立有 18 個婦代會、116 個小婦代會，另有 12 個托兒站與婦女生產組 15 個，這些都屬區婦聯管轄。[96]

---

94 〈北京市人民委員會關於貫徹執行北京市愛國衛生運動經常化實施綱要的通知（1957 年 5 月 14 日）〉，《北京文獻 9》，頁 267。愛國衛生運動的主要目的是爲預防痢疾、腦炎、痲疹、猩紅熱等傳染病和季節性多發病。

95 〈北京紅十字會關於健全街道紅會組織與調整居民委員會同時進行的意見〉（1957 年），京建檔，檔號 002-009-00041，「市人委批轉民政局關於改選居民委員會和調整街道組織方案的通知和轉發民政局、公安局關於進一步改善街道辦事處和公安派出所關係的報告及建立南苑鎮東高地辦事處的請示及市人委的批復」。

96 〈西單區婦聯黨組關於工作對象、業務範圍和調整組織機構的意見〉（1954 年 11 月 16 日），

按照規定，每二、三十戶街道居民選出一名婦女代表，組成婦代會。1951 至 1954 年間，北京全市共建立 131 個婦代會。[97]婦代會的經常領導機構是婦女委員會，委員會設正、副主任與委員數人。她們有些權力，有的作風又不好，被群眾譏諷是丫頭王、絆腳石、母老虎。[98]一些婦女也競相爭取擔任各級婦女代表。1951 年，第五區婦聯欲選舉區級代表，競爭相當激烈。其中第十三派出所的沈迺英當選代表，有人就恭賀她說：「沈迺英當了組長當閭長，當了閭長又超過了街代表，快當上所長了」。該派出所的居民並滿意地說：「咱們派出所選上個就得了，有人替咱們說話了」。當選代表的第十四派出所鞠淑英也被諷刺說：「鞠淑英，妳好了，以後快發制服了，也有小米了」。至於沒有當選代表的派出所轄區則是發怨言、說怪話，不滿離場。[99]由此可見，對於婦女來說，婦女代表雖然如同街道積極分子般，不是支薪的國家幹部，但卻是權力、地位的象徵，還是官場上步步高昇的臺階，說不定將來還可以藉此成爲正式的國家幹部。

這些婦女代表與積極分子，不僅要負責與婦女相關的事務，如婚姻法的宣傳，也要協助其他國家政策與事務的推動。如在抗美援朝運動之際，婦聯即大肆動員家庭婦女投入宣傳運動。在 1951 年 1 月的一次愛國示威大遊行上，即有四萬五千餘名的婦女參加。[100]1952 年五反運動時，北京市當局也動員女學生、女教員以及街道婦女積極分子，組成工作隊，分赴各區做職工和

京建檔，檔號 001-006-01008，「市婦聯及其黨組關於街道婦代會居民委員會問題的請示報告及西單區委關於婦聯黨組工作對象業務範圍和組織機構的請示」。

97 〈北京市街道婦女代表會議發展概況〉（1957 年 6 月 29 日），京建檔，檔號 084-002-00108，「北京市婦聯關於街道婦女代表會議發展概況和組織形式、改選婦代會的情況和意見」。

98 〈街道婦女代表會議改選工作總結〉（1954 年 8 月 3 日），京建檔，檔號 001-006-01008，「市婦聯及其黨組關於街道婦代會居民委員會問題的請示報告及西單區委關於婦聯黨組工作對象業務範圍和組織機構的請示」。

99 〈十一月份工作總結〉（1951 年），京建檔，檔號 084-003-00010，「五區婦聯工作總結、報告及街道婦女在抗美援朝運動檢查婚姻法執行情況的總結」。

100 〈中共北京市委關於北京市婦女界抗美援朝示威遊行的情況向中央並華北局的報告（1951 年 3 月 11 日）〉，《北京文獻 3》，頁 253。

資本家家屬的工作，動員婦女規勸其資本家丈夫承認「罪行」。[101]在一般街道工作上，婦女所起的作用更是關鍵。如在衛生運動方面，居委會成立前的街道衛生小組長，即多由婦女擔任。[102]在鎮壓反革命運動中，許多婦女大膽地檢舉反革命分子，甚至大義滅親檢舉自己的親友和家屬，所以在街道治安委員會中，婦女也佔了很大一部份。[103]

根據東觀音寺派出所在 1953 年的調查，該轄區的骨幹積極分子，家庭婦女和賦閒、退休的老人即佔了 79%。[104]婦女所以被重視，不僅是由於她們沒有參加直接生產，所以較有空閒參加街道工作，再則是在中共當局眼裡，街道婦女（特別是職工家屬）比其他街道上的閒散人員，較爲「純潔」，可以依靠。[105]在居委會成立後，婦女代表也佔了多數。不過，居委會實際的領導權還是掌握在男性手中。如前面表 1 所示，19 個居委會中 69 名女性委員只佔全部 157 名委員的 43.9%左右，可是 578 名女性居民代表卻占了總代表數 833 人的 69.4%。由此可見，街道婦女在實際的工作比在領導職務上，更受重用。

正因爲街道婦女在婦聯與一般的街道工作上皆扮演了相當重要的角色，兼之街道婦女積極分子有限，可以想見，街道婦女積極分子難免身兼多職。並且由於國家政策的貫徹與一般街道工作的推動，在中共當局的施政上，往往優先於婦女相關事務，所以，兼職的街道婦女積極分子通常也是以街道組織爲其主要職務，如此就造成基層婦女組織不健全的現象。北京市婦代會爲此在 1954 年進行全面改選，但結果仍未能解決婦女代表兼職多、工作忙亂的現象，只能留待居委會成立後再解決。[106]

101 〈中共北京市委關於五反運動中資本家和職工店員家屬工作的總結向中央、華北局的報告（1952 年 4 月 13 日）〉，《北京文獻 4》，頁 171-174。

102 吳晗，〈關於開展愛國衛生運動的報告（1952 年 8 月 11 日）〉，《北京文獻 4》，頁 329。

103 張曉梅，〈北京市三年來婦女工作報告（1952 年 2 月 3 日）〉，《北京文獻 5》，頁 51。

104 〈東單區人民政府關於東觀音寺派出所群眾組織及其工作情況的初步調查報告〉，京建檔，檔號 002-005-00063，「秘書廳區政科、市委研究室關於城內幾個區街道居民委員會試點情況的報告、材料」。

105 內務部宣傳組，〈在城市建立居民委員會和街道辦事處的情況和經驗〉，《人民日報》，1954 年 12 月 6 日，第 3 版。

106 〈北京市民主婦女聯合會關於街道婦女代表會議改選工作總結（1954 年 8 月 3 日）〉，《北京

不過，在居委會成立以後，此一問題不僅未獲得解決，甚至更爲惡化。一方面，兩者工作不能協調。如有西四區某居委會要動員群眾給孩子打預防針。打預防針屬於衛生工作，原來也是婦代會的職責，所以婦代會也動員全部的婦女委員，協助居委會。可是，這些婦女委員很多是居委會的治安與文教委員等，並不管居委會的衛生工作。居委會主任因此大發雷霆，罵婦代會主任說：「誰讓你們把我們的治安委員、文教委員都給找來了？你們幫不了忙，倒把我們工作搞亂了！」兩者不歡而散。後來居委會再要打預防針時，就不通知婦代會，只找了些學生來幫忙，可是來接種的群眾也不多。[107]

再者，婦代會的轄區是以派出所轄區爲界，即相當於後來街道辦的轄區。所以婦代會的轄區大於居委會，兩者互有重疊，卻又不必然一致。這對於兼職的積極分子很困擾，因爲她在兩個組織負責聯繫的戶數並不相同。然而婦代會轄區雖然大於居委會，但在街道辦與居民眼中，居委會的地位高過婦代會。如當選居委會主任或委員的婦代會代表，瞧不起沒當選的。還有宣武區婦代會主任去區婦聯開會，居委會主任知道後，竟然斥責她：「誰讓妳不通過我們就去開會呢！」甚至還有人建議要取消婦代會。[108]

可是，北京市當局仍決議保留婦代會，並且承諾區婦聯可以參加區人民委員會召集的聯席會議，並經過後者向街道辦安排婦女相關工作；街道辦裡做婦女工作的幹部，在業務上也要接受區婦聯的指導。至於居委會一層，市當局規定，200 戶以上的居委會設婦女工作委員會，即由該居委會範圍內的婦代會代表組成；200 戶以下者不設婦女工作委員會，只是居委會內應有一副主任做婦女工作，與婦代會的副主任盡量互相配合。[109]

文獻 6》，頁 453。

107 〈關於街道居民委員會和街道婦女代表會的分工與配合上存在問題的報告〉（1954 年 9 月 28 日），京建檔，檔號 001-006-01008，「市婦聯及其黨組關於街道婦代會居民委員會問題的請示報告及西單區委關於婦聯黨組工作對象業務範圍和組織機構的請示」。

108 〈關於街道居民委員會和街道婦女代表會的分工與配合上存在問題的報告〉（1954 年 9 月 28 日），京建檔，檔號 001-006-01008，「市婦聯及其黨組關於街道婦代會居民委員會問題的請示報告及西單區委關於婦聯黨組工作對象業務範圍和組織機構的請示」。

109 〈馬玉槐致張副市長〉（1955 年 1 月 20 日），京建檔，檔號 014-001-00061，「關於建立街道

市當局的作法看似是要提高婦聯與婦代會的地位，但此一作法並不能解決問題。根據婦聯的說法，自 1955 年夏以後，即前文所述，中共當局開始不再強調政權的正規化建設的時間點。當時由於中共著手推動社會主義改造的高潮，各個系統都制定了多年的工作計畫，向街道下達的任務也因此增多，居委會、婦代會之間職責不清、工作忙亂的現象，也隨之變得愈益嚴重。因此，在 1956 年夏居委會與婦代會同時改選以後，市當局復決議，街道辦做婦女工作的幹部兼任婦代會主任，婦代會與居委會也層層兼任，即居委會做婦女工作的副主任兼婦代會委員，居委會居民副組長兼婦女代表。如此一來，婦代會幾乎只剩下一個空招牌，婦女工作成了街道辦的工作，婦代會的主要成員咸由街道辦與居委會成員兼任。[110]甚至區婦聯如果不經過區，逕行向婦代會分配任務，婦代會為了完成街道辦的工作，往往就會忽略了婦聯的任務。由此可見，婦代會已失去其獨立性。[111]此一現象也證明了 1955 年以後，街道體制逐漸地去正規化，以致街道辦、居委會與婦聯等街道組織，又慢慢地混同了起來，分工不再明確，違背了成立街居制的原意。

婦代會與街道辦、居委會混同，意味著婦女工作與組織被低估以及被國家化。當時就有婦女代表埋怨：在改選以後，婦代會沒有什麼單獨活動，什麼都和居委會伙著幹，看不出婦女工作的特殊作用和婦代會的組織作用。至於由街道辦的國家幹部擔任婦代會主任一事，雖然有人認為這樣可以避免競選主任時產生的紛爭，但也有人反映，過去積極分子當主任，因為大家都是家庭婦女，還是左鄰右舍，所以較易親近；自從幹部當主任後，和主任說話變得拘束。也有居委會主任出來替婦代會抱不平，說街道辦兼任婦代會主任的幹部根本不住在該婦代會的轄區，怎能代表該轄區的居民呢？事實上，在

居民委員會的材料」。

110 〈北京市街道婦女代表會議發展概況〉（1957 年 6 月 29 日），京建檔，檔號 084-002-00108，「北京市婦聯關於街道婦女代表會議發展概況和組織形式、改選婦代會的情況和意見」。

111 〈西四區兩個辦事處做婦女工作的幹部談婦代會改選後的情況〉，京建檔，檔號 084-002-00108，「北京市婦聯關於街道婦女代表會議發展概況和組織形式、改選婦代會的情況和意見」。

居民眼裡，該幹部是代表政府說話的。[112]無論如何，街道上的婦女工作與組織，幾乎名存實亡。因此，在 1957 年底，北京市當局才又決議，街道辦幹部不宜兼任婦代會主任，同時規定婦代會也可以按較小的居委會範圍建立，以圖部份地恢復婦代會的獨立系統，並加強其與居民的聯繫。[113]

上述的決議還未及貫徹，大躍進即於隔年全面展開，城市街道體制整個被打亂。在區級方面，前門區被撤廢，東單與東四區合併爲東城區，西單與西四區合併爲西城區，原來 7 個區被縮減至 4 個區。至於街道辦一級，原來全市的 64 個街道辦，也在 1958 年底被縮減至 34 個。[114]1958 年 7 月，北京市當局根據劉少奇的指示，爲了組織動員街道居民參加生產活動，在椿樹胡同、二龍路、北新橋、石景山、清河幾個地區，以街道辦爲範圍，試辦城市人民公社。街道辦並未廢除，但它與公社是兩塊招牌、一套人馬。在北新橋即成立了公社籌委會，籌委會與街道辦的主任，咸由黨委書記兼任，此即「黨政一家」、「政社合一」。各公社內設有生產、生活服務、文化衛生、財政等幾個組或部以及一個辦公室。其中生產部管公社工業；生活服務部管下面將介紹的服務站和食堂；文教衛生部主管托兒工作及公社各事業單位的掃盲與衛生工作；財政部主管公社的財務工作；至於街道辦過去主持的街道事務，則交由辦公室管理。由此即可看出，公社主要是爲大躍進服務，街道工作則成爲生產事業的附屬。至於派出所，並未被併入公社體制內，仍在區公安分局的指導下工作。[115]

---

112 〈關於街道婦代會工作任務和組織形式問題的調查報告〉（1957 年 7 月 15 日），京建檔，檔號 084-002-00108，「北京市婦聯關於街道婦女代表會議發展概況和組織形式、改選婦代會的情況和意見」。

113 〈北京市改選居民委員會調整街道組織方案〉（1957 年 12 月 4 日），京建檔，檔號 002-009-00041，「市人委批轉民政局關於改選居民委員會和調整街道組織方案的通知和轉發民政局、公安局關於進一步改善街道辦事處和公安派出所關係的報告及建立南苑鎮東高地辦事處的請示及市人委的批復」。

114 北京市地方志編纂委員會編，《北京志・政務卷・民政志》，頁 25。

115 〈北京市北新橋人民公社〉（1960 年 1 月），京建檔，檔號 001-028-00023，「市委街道工作委員會關於人民公社的情況調查報告」；〈城市人民公社調查材料之一〉（1961 年 8 月 24 日），京建檔，檔號 001-006-01864，「崇文區委辦公室整理的城市人民公社調查材料之一至六」。

公社以下則設有生產小組和街道工廠等生產事業。當時街道上 16 至 60 歲大部份有勞動力的居民，或是被輸送到國營工廠，或是被編入生產小組及街道工廠。另外，公社還設有食堂、托兒所等機構，爲投入生產者服務，此即生活福利事業。根據統計，迄 1960 年 6 月北京市已建立起來的 38 個公社、906 個街道工廠、2,516 個生產小組，共吸收全市適齡的街道閒散勞動力 34.4 萬餘人當中的 24.3 萬餘人；尚未公社化之街道的 7.4 萬餘名適齡閒散勞動力中，也已有 5.7 萬餘人被組織起來。同一時期，北京市城市人民公社也已設立了 2,883 個托兒組織，收托 14.9 萬餘名兒童；以及 3,533 個食堂，就餐人數達 32.9 萬人。[116]

居委會的體制也被打亂。爲了方便動員生產，市當局在大躍進初期一度用「營、連、排」的軍事組織取代了居委會，但在 1959 年後又恢復居委會的體制。[117]不過，如前所述，大多數的居委會委員和積極分子皆被調出去勞動，只留下少數人繼續從事街道工作。但這些留守居委會的委員和積極分子也要爲生產服務，他們在 1960 年以後，即被編入街道上新成立的許多服務站。服務站的任務是：拆洗縫補做新衣、代辦代銷、協助商店分配商品、修理業務、輔導學生校外活動、開展環境衛生工作、料理家務以及理髮等等。這些工作有的就是過去居委會的任務，服務站的服務員大多數也是居委會的委員和積極分子。這些委員和積極分子到了服務站以後，就把居委會的工作帶到站裡。所以居委會雖然沒有取消，但也已名存實亡。[118]

116 〈關於城市人民公社的情況〉（1960 年 6 月 3 日），京建檔，檔號 001-028-00023，「市委街道工作委員會關於人民公社的情況調查報告」。

117 〈關於居民委員會的調查報告〉（1961 年 4 月 5 日），京建檔，檔號 002-020-01066，「關於西長安街、二龍路街道基層組織典型調查材料」。在 1958 年 10 月前後，北京市當局開展全民皆兵運動，把全市各單位與街道的人，全部編入師、團、營、連的軍事組織內，一面投入生產，一面進行軍事訓練，以改造人民的精神。〈北京市兵役局關於北京市實現全民皆兵工作的報告（1958 年 10 月 9 日）〉，《北京文獻 10》，頁 812-824。

118 〈宣武區委街工委關於椿樹公社服務站工作問題及今後意見的報告〉，京建檔，檔號 001-006-01703，「城區區委、朝陽、門頭溝區委等單位關於成立、整頓、合併城市人民公社問題向市委的報告、石景山人民公社黨委關於進一步擴大和提高的請示報告」。

街道婦女組織也遭到同樣的境遇。原來街道上的閒散勞動力便是以婦女居多；在大躍進開始以後，這些婦女或是進入國家工廠，或是被編入街道工廠，有的還翻山涉水到郊區參加挖砂石的活動。除了生產工作外，托兒所等街道的社會福利事業以及服務站拆洗縫補的工作，也幾乎全部是由婦女擔任。當時中共宣傳婦女因為參加生產，賺取薪資，因此在家庭內的地位提高了，所以家庭婦女無不踴躍地投入大躍進。但是，實際上並非總是如此。有的婦女確實是為了增加收入投入生產，但也有人是怕被人批評落後才參加的。整體來說，參與生產的婦女的政治覺悟並沒有相應提升，文化水平也不高，根本不符工作需要。而且，她們許多是剛走出家庭者，未能完全擺脫家務。有的在參與生產之餘，還要帶孩子、給家裡做飯，還有單位要求她們上政治課、黨團課等，幾乎沒有休息的時間。[119]所以家庭婦女是否果然如中共所宣傳般踴躍地投入大躍進運動，讓人懷疑。

況且因為大多數的婦女投入生產等工作，所以街道上的婦女組織與工作也相繼陷入停頓的狀態。當時也有人以為婦女投入生產，已經達成婦女解放的任務，所以不需要婦女組織。但是全國婦聯堅持婦女工作仍有其必要性，街道婦女組織更不能取消，因為街道上還有一些因年老體弱或子女較多而未就業的婦女。後來，中共當局才承諾保留街道婦女組織，但也要求把工作重點放在街道的生活福利方面，以協助生產事業的推進。[120]

根據現有資料，在大躍進以後，前述的婦代會已被取消，而由街婦聯取代。街婦聯是以街道辦為範圍，這意味著 1957 年底決議婦代會可以按居委會的範圍建立,以加強其與居民聯繫的決議並沒有被實現。比較進步的一點，是街婦聯從街道辦、居委會等街道組織獨立出來，並可配備脫產幹部 1 到 2 人。雖然獨立了，但街婦聯主要的工作還是要配合大躍進的推動，即以街道生產

119 〈關於發展和鞏固街道托兒組織的情況報告〉（1959 年 6 月 19 日）、〈組織街道婦女生產的情況報告〉（1959 年 7 月 1 日），京建檔，檔號 084-003-00063，「北京市婦聯街工部關於一九五九年托兒、街婦聯組織形式和任務總結報告和街道生產情況，托兒組織分工領導的問題」。

120 全國婦聯辦公廳編，《中華全國婦女聯合會四十年（1949-1989）》（北京：中國婦女出版社，1991），頁 114。

與社會福利事業爲重點。對於未參加生產的散居家庭婦女，街婦聯主要的工作也是動員她們參加社會勞動，以逐步解放婦女生產力。與婦女特殊相關的業務，並不被重視。[121]

根據統計，在 1960 年底，北京市 4 個城區共成立 34 個街婦聯，配備有 41 名脫產幹部。但這只是形式，實際上婦女組織與工作並未受到重視。如北新橋街婦聯在 1959 年 8 月建立以後，曾開過二、三次主任會，1960 年就沒開了，原因是市、區婦聯不注意也沒有對基層婦聯安排工作。基層婦女幹部即使想積極做好婦女工作，也不知道如何是好。另一方面也是由於街道婦女許多已參加生產，留在街道的婦女不多，即使她們有特殊需求，由居委會、派出所做即可。再如托兒所、食堂、服務站裡的婦女等，都有其各自的領導單位。以致街婦聯幾乎形同於虛設。[122]

在大躍進時期的農村地區，人民公社掌握了一切。公社幹部可以以生產爲藉口，任意無償地調動下級生產隊與大隊的人力與物力，此即所謂的共產風。城市的情形雖然不如農村嚴重，但也同樣的紊亂。原有街道辦、居委會、街婦聯等組織幾近於廢弛，大多數的街道居民被編入國營工廠、街道工廠、生產小組或各式各樣的福利機構。此一紊亂狀態，可以說是中共政權非正規化最高潮的表現。中共領導爲了推行任何政策，任意地改變基層的建制，甚至爲了動員群眾爲其所用，不惜破壞正規的體制。此一作法，或許可以在短時間內收到很大的效果，但也帶來嚴重的負作用，最後迫使中共當局不得不再恢復原有的基層街道體制。

---

121 〈關於街婦聯組織形式和任務的報告〉（1960 年 6 月 14 日），京建檔，檔號 084-003-00063，「北京市婦聯街工部關於一九五九年托兒、街婦聯組織形式和任務總結報告和街道生產情況，托兒組織分工領導的問題」。

122 〈北京市婦聯街道工作部關於街婦聯組織情況和今後意見〉（1960 年 11 月 5 日），京建檔，檔號 084-003-00065，「北京市婦聯一九六零年年度總結及街道婦聯組織情況和今後意見的報告」。

六、街居制的重建

論者有謂，1958 年大躍進開展後，許多單位爲了提高生產，不顧戶口制的限制，任意從農村裡引進勞力等原因，導致戶口制遭到嚴重的破壞。[123]這種情形確實存在。在 1958 年大躍進剛開始後不久，北京市當局即警惕各單位「只管自己躍進，不顧別人損失，只顧局部，忽視全局」，以及「只認東西，不管政治」的「本位主義」傾向。[124]在街道生產事業興起後，此一現象更是變本加利。根據西城區二龍路人民公社的經驗。該公社成立於 1958 年 9 月，一開始就成立了四百多個生產組和工廠，但堅持到年底的只剩 8 個工廠、43 個生產組，共有 1,400 餘人。到了 1959 年，特別是 9 月廬山會議以後，全國掀起一股反右傾鼓幹勁的精神，公社領導更加浮誇，追大、追集中。至該年底，二龍路人民公社工廠擴編至 16 個，生產人員增加到 2,600 人。到了 1960 年 4 月，工廠又擴編至 21 個，共 4,500 餘人。這些人有的是來自街道居民，有的則是違反戶口制度從農村僱來的，還有的是從國營工廠挖來的。據二龍路人民公社的經驗，生產人員工資一般是 15 至 30 元，可是如果是技工，「則是人家要多少就定多少」，這些技工就是從國營工廠挖來的。[125]此一現象相當普遍。如體育館路人民公社汽車修理廠就先後從國營工廠拉來五、六個技術工人；[126]國營第一機廠二級與四級模型工于林德和秦玉海原來月薪不過 40 元與

---

123 Tiejun Cheng and Mark Selden, "The Construction of Spatial Hierarchies: China's *Hukou* and *Danwei* System," in Timothy Cheek and Tony Saich, eds., *New Perspectives on State Socialism of China*, pp. 39-45.

124 〈中共北京市委關於在經濟工作中必須反對本位主義向中央的報告（1958 年 8 月 20 日）〉，《北京文獻 10》，頁 715。

125 〈關於城市人民公社一些情況匯摘〉（1962 年 11 月 21 日），京建檔，檔號 002-020-01135，「關於城市人民公社一些情況匯摘」。

126 〈街道工作簡報（7）〉（1960 年 4 月 30 日），京建檔，檔號 001-028-00019，「市委街道工作辦公室《街道工作簡報》」。

55.6 元，被挖到北新橋人民公社綜合廠後，不到一個月就分別賺了 210 元。[127] 事實上，這些街道工廠有的利潤很高。他們被指控從事資本主義經營，任意抬高工價、敲詐顧客、投機倒把，賺取豐厚利潤，所以才有錢挖角國營工廠員工。[128]

因爲大躍進的混亂，戶口制的破壞，街居制也失去其監督的功能，不少農村居民湧入城市街道生活。如有河北獻縣農民李廣瑞者，1956 年時即通過其任東城區人委通訊員的大哥介紹，到東城區委做臨時勤雜工。1958 年因爲貪污和流氓行爲遭到辭退，回到農村公社勞動。幾個月後又到北京，有時在街上擦皮鞋，有時當壯工，沒有糧票就吃飯館。後來李又拿著他大哥和四弟的戶口本，在城市公社裡找到差事。可是後來飯館要收糧票了，李只能從他弟弟的份裡分到一部份，但不夠吃，只好買些山楂糕等零食吃。到了 1960 年 11 月公社黨委檢查浮腫病時，才發現李的情況。但李仍是哭求不願回農村去，因爲農村裡穿的破、吃的不好，他寧可留在北京找個事，掙點錢。[129]

李廣瑞的經歷顯示，當時居民在城市與農村間依舊可以通行無阻，而且可像李一樣，冒名在城市居住了兩、三年，仍未被發現。這也可以證明，大躍進時期，不僅戶口制度破壞了，連街居制也失去其監督管理作用，才會放任這些外來者在街道上長期生活。若不是後來飯館開始要求收糧票，導致這些外來者即使有錢也買不著食物，生活陷入困境，他們的身分也不致於暴露。類似情形在當時並不少見。如海淀區西苑街修建隊瓦工李廣錢，他的妻子和 2 個孩子用臨時戶口住了半年多，一直依靠吃飯館，直到飯館開始收糧票後，他們因爲糧食不足，發生浮腫病，才被發現。[130]第七建築公司張寶生

---

127 〈街道工作簡報（9）〉（1960 年 5 月 6 日），京建檔，檔號 001-028-00019，「市委街道工作辦公室《街道工作簡報》」。

128 〈關於城市人民公社的情況〉（1960 年 6 月 3 日），京建檔，檔號 001-028-00023，「市委街道工作委員會關於人民公社的情況調查報告」。

129 〈街道工作簡報（60）〉（1960 年 12 月 5 日），京建檔，檔號 001-028-00019，「市委街道工作辦公室《街道工作簡報》」。

130 〈街道工作簡報（56）〉（1960 年 12 月 2 日），京建檔，檔號 001-028-00019，「市委街道工作辦公室《街道工作簡報》」。

的妻子也帶著 4 個小孩住在北京，一直沒報上戶口，全家靠飯館維持。1959 年曾回過家，但農村裡也已取消他們的戶口，所以繼續留在城裡。迨飯館開始收糧票後，一家人靠吃公社餿水補足食糧，最終還是支撐不住，發生浮腫病。[131]

飯館開始收糧票是北京市當局於 1960 年 8 月開始推行的措施，其動機一方面是由於糧食供應已經出現緊張狀況，再則是爲了限制外來人口盲目流入城市。[132]此一舉措，正意味著市當局已開始著手整頓大躍進以來街道上紊亂的情形。在同一時期，市當局即針對街道人民公社發動整社運動。[133]整社的一個目的即是要把大躍進時期增加的街道居民下放農村，同時還要打擊前述公社事業所謂資本主義經營思想，以及任意挖角的行徑。如前述二龍路人民公社即從 1960 年 7 月開始整社，不僅調換了那些被指摘有資本主義思想的人員，還動員公社群眾到農村勞動。迄 1960 年底，公社工廠便從 4,500 餘人減少至 3,200 多人。1961 年，二龍路人民公社繼續整社，把技工工資全都降下來，防止再挖角國營工廠人員。結果，迄該年底，生產人員便減至 2,100 多人，但全年產值也從 1960 年的 1,600 萬元，降到 500 多萬元。在整社中遭到鬥爭的人，當然不好過。如右安門街道辦主任石寶貴被指控貪污腐化、[134]北新橋人民公社幼兒園負責人蘇靜居被指控把幼兒園當成自己的獨立王國、抗拒公社黨委領導、汙衊辱罵幹部等。[135]有些人因不堪受辱而自殺，卻因此遭到更嚴厲的指控。如展覽社人民公社木器廠的「貪污分子」田喜投河自殺未遂被救起後，當即被鬥爭，有人指著他罵說：「出什麼洋相，你認爲裝死就能把

131 〈街道工作簡報（61）〉（1960 年 12 月 9 日），京建檔，檔號 001-028-00019，「市委街道工作辦公室《街道工作簡報》」。

132 〈中共北京市委關於飲食業實行憑糧票供應向中央的請示（1960 年 7 月 30 日）〉，《北京文獻 12》，頁 679-680。

133 〈關於城市人民公社整社問題的初步意見〉（1960 年 6 月），京建檔，檔號 001-028-00023，「市委街道工作委員會關於人民公社的情況調查報告」。

134 〈街道工作簡報（18）〉（1960 年 6 月 14 日），京建檔，檔號 001-028-00019，「市委街道工作辦公室《街道工作簡報》」。

135 〈街道工作簡報（30）〉（1960 年 8 月 16 日），京建檔，檔號 001-028-00019，「市委街道工作辦公室《街道工作簡報》」。

我們嚇倒了，我們絕不怕你，一定要把整社搞到底」。[136]

但是，當時街道生活的紊亂，不僅是少數個人的問題，最終根源還是在於體制被破壞。所以，整社的同時市當局即已開始著手重建街道基層體制，首先是在居委會方面。如前所述，在大躍進時期，居委會與服務站成了兩塊招牌，一套人馬，居委會名存實亡。結果，居委會既無力控管湧入街道的外來人口，兼之居委會大部份的成員都到服務站裡工作，以致一般的街道事務，如衛生工作，成了「不推不動，推也不動」的狀態。事實上，服務員兼做街道工作，也影響了服務業務。再者，因為到服務站裡工作的居委會委員及街道積極分子有工資，成了事實上的國家幹部，其他積極分子就諷刺說：「你們熬出來成了幹部，拿著國家的錢應該多幹」。即使街道辦也不好意思找不領工資的積極分子做事，以致街道積極分子隊伍縮小。而大部份的服務站也因為發放工資的原因，處於虧損的狀態，需要公社的補助。結果，無論是居委會或服務站，都問題重重。因此，市當局在 1961 年初即決定，把居委會與服務站分開，以精簡服務站的人手，減少工資的支出，同時還可以恢復與健全居委會的體制。[137]例如，西城區太樸寺街下轄 6 個居委會，在大躍進時期，因為居委會體制的荒廢，原來做街道工作的 200 名左右積極分子，只剩下 48 人，而且全都成為服務站的服務員。1961 年，太樸寺街即決定把居委會與服務站分開。原來服務站有 53 名服務員，其中 48 名兼做街道工作；分開以後，只留下 9 名服務員專做服務事業，減少了工資，每月公社也減少補助 500 元。街道積極分子也因為居委會的恢復，又重新出來工作。不過，在居委會恢復以後，包括街道辦、派出所、零售店、糧店、煤舖、牛奶站、醫院、房管局、稅務局、銀行等各部門，又開始隨意向居委會分配任務，彷彿回到了大躍進前，居委會工作紛亂的景象。[138]

---

136 〈街道工作簡報（48）〉（1960 年 11 月 15 日），京建檔，檔號 001-028-00019，「市委街道工作辦公室《街道工作簡報》」。

137 〈關於西城區西長安街基層組織情況調查匯報〉（1961 年 3 月 31 日），京建檔，檔號 002-020-01066，「關於西長安街、二龍路街道基層組織典型調查材料」。

138 〈西城區西長安街公社太僕寺街管片居民委員會的一些情況和問題〉（1961 年 4 月 23 日），

街道辦在大躍進後也開始逐漸恢復。如前所述，在大躍進時期，公社、街道辦與黨委，是三塊招牌，一套人馬。在 1960 年底，市當局並沒有打算改變此一狀態，反而制定了城市人民公社章程，規定公社的最高權力機關是社員代表大會，常設機構是由社員代表大會選出的公社管理委員會。[139]然而，社員代表大會只能決定生產和生活上的問題，不能決定行政上的問題，因爲街道辦只是區政府的派出機構而已，只能負責執行上層的指示。[140]所以，所謂的政社合一並非事實。

另一方面，如前所述當時公社內部事務繁多，有專管公社工業的生產部、管理服務站和食堂的生活服務部，以及管理街道工作的辦公室等等。所有這些業務，統由公社黨委統一領導。其好處是有利於協調工作，壞處則是公社的生產事業與街道工作混在一起，互相牽扯，不利於兩方面的工作。[141]再者，黨委管理如此多的事務，也難免顧此失彼。許多黨委因此放鬆了黨與政治思想工作，而致力於抓行政事務；連下面的支部書記也是如此，親自去跑業務、管托兒所等，甚至因此和一些公社工廠的廠長業務發生重疊，彼此鬧不團結等等。[142]

公社體制雖然有問題，但不能立即取消。蓋公社辦理的事業已有相當規模，據統計，迄 1962 年底，全北京市 49 個公社，共經營 1,242 個生產單位，8.2 萬餘名生產人員；657 個服務站，1.1 萬餘名服務員；托兒組織 719 個，入托兒童 4.7 萬餘人；食堂 118 個，入伙人數 1.06 萬人。其中工業生產值，1959 年爲 1.3 億元，1960 年 5.05 億元，1961 年 2.52 億元，1962 年上半年 9 千萬元。

京建檔，檔號 002-020-01066，「關於西長安街、二龍路街道基層組織典型調查材料」。

139 〈北京市城市人民公社試行簡章（草案）〉（1960 年），京建檔，檔號 001-028-00018，「關於城市人民公社的機構編制和試行簡章（草稿）」。

140 〈北京宣武區椿樹人民公社調查報告〉，京建檔，檔號 001-028-00023，「市委街道工作委員會關於人民公社的情況調查報告」。

141 〈城市人民公社調查材料之一〉（1961 年 8 月 24 日），京建檔，檔號 001-006-01864，「崇文區委辦公室整理的城市人民公社調查材料之一至六」。

142 〈中共北京市朝陽區委街道工委關於街道黨的組織和政治思想工作情況的報告〉（1962 年 9 月 22 日），京建檔，檔號 001-028-00038，「各區街工委向市委城市公社工作小組的請示」。

雖然工業產值逐年縮小，但整個公社事業還是具有相當規模，如遽然取消，勢必發生問題。[143]當時有街道居民就很關心公社工廠將來的命運。雖然他們抱怨公社工廠的待遇與福利不如國營工廠，卻害怕工廠關門，影響生活。所以，有的工廠工人就堅決說：「要散廠，我們堅決不散」。[144]但這些人恐怕只佔街道居民的少數。

有一份新街口西絲居委會的居民調查，可供了解大躍進後北京市居民的生活概況。據調查，該居委會轄區包括一半的西絲胡同、一半的北城根胡同以及丁字街胡同，從 1949 年以來，一直是無固定職業的貧苦市民的聚集地區。根據統計，該居委會轄區居民 2,258 人中，16 歲以上的成年人口有 1,210 人，其中除國家公職人員、合作社成員及學生外，尚有 364 位社會人口，以及 166 位城市人民公社生產、服務人員，後者只佔 16 歲以上成年人口的 13.3%。並且這些人當中，雖然有少數人像街道婦女馮淑英般，家裡共有 6 口人，只靠其在門頭溝煤礦工作的丈夫每月 55 元的工資，入不敷出，故馮本人對於在公社勞動極有興趣。但也有少部份人，如高級職員家屬黃淑貞，其一家 8 口，包括丈夫與 3 個孩子的薪資，以及現任農墾部某幹部學校副教授的公公每月拿來的 10 多元在內，全家一個月有 200 元的收入，故黃本人對於在公社勞動沒有興趣。事實上，在公社生產、服務的人員中，像馮淑英家般每月每人生活費低於 10 元的僅在少數，大部份家庭每月每人可在 15 元以上。而且根據該調查，每人每月如有 9 元的生活費，就足以購買一般的生活必需品。[145]所以，真正需要靠在公社工廠勞動維持生活者，並非多數。

因此，1962 年春，北京市當局決議把街道辦與公社分開，實行「兩套組織，兩套人馬，各管各自的工作」。而且過去由公社經營的生產服務事業，也

143 〈關於城市人民公社一些情況匯摘〉（1962 年 11 月 21 日），京建檔，檔號 002-020-01135，「關於城市人民公社一些情況匯摘」。

144 〈中共北京市朝陽區委街道工委關於街道黨的組織和政治思想工作情況的報告〉（1962 年 9 月 22 日），京建檔，檔號 001-028-00038，「各區街工委向市委城市公社工作小組的請示」。

145 〈關於新街口西絲居民委員會情況的初步調查匯報〉（1961 年 5 月 25 日），京建檔，檔號 002-020-01158，「關於新街口西絲居民委員會情況的初步調查匯報」。

轉交區的工業和修改等相關各局直接管理。此一作法是爲維持各該事業經營，以免造成大量失業，產生反彈。當時公社生產事業人員就因此喜出望外，以爲公社事業改歸區管等於升級爲國營事業，工資、福利也可以比照國營事業職工。孰不知區既沒有打算比照國營事業的標準給予待遇，而且自從區接管後，這些公社事業更少顧慮到社會救濟的義務，反倒爲了精簡勞動力，既未優先僱用生活困難戶，連那些年老、體弱者也被精簡了。這正是因爲公社是依賴群眾的力量興辦起來者，所以公社負有社會救濟的義務。現在把公社事業改歸區管，等於收歸國有，同時也減少了照顧地方群眾的責任。很多街道群眾就因此趕忙把公社的設備、器具先拆回家。[146]這也證明了依賴群眾動員發起的公社本身並非正規的國家體制，1961 年後中共當局恢復街居制，即是有意使街道體制再正規化。至於城市人民公社，後來也就無聲無息地消失了。

當然，街道辦本身也不是一個相當正規的體制。自從脫離公社以後，街道辦逐漸恢復大躍進前的狀態。如前所述，在大躍進時期，市當局一度把街道辦從 64 個合併成 34 個。街道辦擴大以後，既不方便群眾，又不利於工作。當時爲了方便推動工作，在街道辦以下又以治安片爲單位，設立管片幹部。街道辦主任從區裡領回任務後，就分配給管片幹部，再由後者向居委會安排。通常一個管片幹部要管 3 至 5 個居委會，約一、兩千戶，因此往往只能起到跑腿的作用。自從街道辦脫離公社以後，即有人建議把街道辦的範圍縮小，這也意味著增設街道辦。[147]遺憾的是，尚沒有資料可資追蹤究竟 1962 年以後街道辦的規模究竟有縮小與否，也不清楚當時街道辦數量的多寡。但可以確定的是，和恢復後的居委會一樣，街道辦也重拾起各式各樣大大小小的任務，包括常年性的經常工作，如衛生、勞動、房屋修繕、綠化等等；還有

---

146 〈海淀區街道生產、服務事業交區工業局、修管局直接管理後的情況〉（1964 年 6 月 11 日），京建檔，檔號 001-028-00045，「市委城市公社工作小組向市委的請示、報告」。

147 〈關於街道辦事處和居民委員會的一些情況和問題〉（1962 年 9 月 5 日），京建檔，檔號 002-020-01125，「關於街道辦事處和居民委員會的一些情況和問題」。

一些臨時性者，如發通知、進行社會調查等等。也由於任務大、工作多等原因，街道辦還是和以前一樣，工作忙亂不堪，在指導居委會與反映居民意見方面也做得很差，甚至沒有做。[148]街道生活，彷彿又回到了大躍進前的狀態。

七、結　論

從 1949-1962 年間北京市街道體制的建設來看，當時中共當局並沒有打算在街道上建立永久性的正規體制。即使如被延續至今日的街道辦和居委會，一開始也被定位成過渡性的臨時體制。此一對街道體制的定位，反映了中共政權的兩個特色。第一，即中共政權的集權統治性格。在進入北京城之初，中共即一度將權力集中於市，連區政府都只被當成市級的派出機構。後來雖然建立了正式的區政府，但也僅止於此，在街以下北京市當局即不再建立正式的統治機構。此一集權統治的性格，一方面是來自中共的一黨專政，同時也是如劉少奇在 1950 年主張集權於市時所言，城市適用集權統治的辦法，以避免政出多門。雖然中共當局後來建立了街居制，但是如街道辦就只是被定位成區的派出機構而已。即使在 1980 年代以後，街道辦被賦予更多的權力，包括行政、人事與財務的管理權，以及一定的執法權，但是它依舊不是一級政權。

街居制反映中共政權的第二個特色，即群眾動員。事實上，無論是在農村或城市，中共政權正式的統治機制，都不能深入到最底層社會，如領取國家薪資的國家幹部，在城市只到街道辦一級，農村只到生產大隊，所以國家仍需要依賴群眾動員協助國家進行統治。在進入北京城後，中共當局即派遣工作組動員群眾，到了 1950 年城區更普遍召開區級各界人民代表大會，以方便政府當局以「大家事，大家辦」的名義，名正言順地透過各種委員會與街道

148 〈張國良同志關於進一步明確街道辦事處的任務和統一安排街道工作的意見的報告〉（1963 年 10 月 17 日），京建檔，檔號 002-020-01165，「居委會等街道組織的任務及其存在問題材料」。

組織動員群眾。1953 年以後成立的居委會，就是由這些委員會與街道組織演變而來的。換言之，居委會本身即群眾動員機制的一部份。正因爲中共當局動員群眾原本便是爲了補足集權統治的不足，所以居委會也就如當代大陸學者所普遍指摘般，成了政府的「腿」。

因爲中共當局一開始並沒有設想在街道上建立永久性的正規體制，結果街道工作就經常處於紊亂的狀態。在街居制成立以前，北京市當局每每爲了推動一項運動，就成立新的街道組織，以致街道組織林立。1953 年，中共當局爲了推動第一個五年計畫，傚法蘇聯推行政權正規化建設，因此建立了街居制，一掃過去街道組織林立的紊亂狀態。但是，街居制本身也算不上是相當正規的組織，至少居委會就不是國家正式統治的一部份。在 1955 年後，中共當局不再追求政權的正規化建設，反而愈益強調精簡編制與群眾動員。與此相應，街道辦國家幹部的編制也開始受到限制，由不支薪的街道積極分子擔任的居委會反而大幅擴編。1958 年以後，中共當局爲了推動大躍進，又成立了新的組織，即城市人民公社，街居制名存實亡。城市人民公社是群眾動員機制的極致，它有效地動員群眾投入生產運動，但也因此加劇了街道統治的紊亂狀態。直到 1961 年大躍進過後，中共當局才又逐漸地恢復街居制，街道生活也慢慢地回到大躍進前的狀態。

所以，中共政權一方面出於集權的傾向，不願意在街道上建立更正規的永久性的體制，以免造成分權；同時他們又不得不動員群眾起來補足其由上而下集權統治的不足。這兩者之間，既相輔相成，卻又充滿矛盾。

最後要說明的是，中共政權雖然動員群眾起來協助其進行統治，但這不表示中共政權信賴群眾。如同被定位爲居民自治團體的居委會般，其任務之一就是協助國家監視街道居民。這裡有一份 1963 年北弓匠營居委會與婦代會共 44 名成員的調查資料，可供吾人一窺街居制在社會控制方面扮演角色的梗概。[149]這 44 名成員中男姓 5 名、女性 39 名，由此即可看出中共當局較重用婦

149 〈北新橋辦事處北弓匠營居民委員會街道積極分子中有一部份不適於做街道工作〉，京建檔，

女做街道工作。但是也正如同前面所述，除了婦女委員會與婦代會幹部是由女性擔任外，其他主要的職務如居委會主任、衛生主任、治保主任咸由男性擔任，女性只擔任副手角色，此即反映中共當局並不信任婦女的工作能力，所以沒有把領導職務交給婦女。

這份資料的難得之處，在於它記載了這 44 名成員相關的個人檔案，包括性別、年齡、文化程度、籍貫、階級、家屬、歷史背景，以及相關的言行紀錄與個人評價等。如第七組婦女代表崔啓榮就被指摘是個落後分子，在減少糧食定量時曾批評說：「張桂芝〔按：前居委會主任〕根本不配當居民主任」，因為張讓其減糧；還說，讓我減糧的人，「我一輩子也忘不了」；又說，「以前我不出來，現在出來是金主任面子〔按：現任居委會主任〕」。這樣生動的描繪，可以想見，必然是同一居委會的居民提供的資料。由此即可知道，中共當局透過街道居民彼此互相監視，達成社會控制的目的；居委會本身可能也存有街道居民個人相關的資料檔案，包括居委會自身成員的檔案。

此外，此一調查也證實了本文前述的論點，即中共對於街道居民的信任程度並不高。在 44 名成員中，沒有一個黨、團員，只有兩位婦女的丈夫是黨員。而據筆者的分類，其中至少有 18 個人歷史背景有問題，他們或是異己階級家庭出身，或是父輩曾在「敵偽機關」工作，或是自己曾是會道門分子。可是這些人工作能力與態度並不見得差，如居委會的幾位領導，就都是歷史背景有問題者。事實上，背景好的工作表現也不見得好，特別是有家累的家庭婦女，在工作上往往表現消極。即使有少數幾個階級出身好，政治認識正確，工作態度又佳的成員，也不是完全沒有缺點。如有一位貧民出身的女性，一度被父母賣到妓院，後嫁給一個農民，經常受到打罵，中共建政後才改嫁給一個三輪車夫。這位女性一直認為她能夠從妓女與不好的婚姻中翻身，是托中共「解放」之福，所以工作很積極，曾被評為治保積極分子。但是

檔號 002-020-01162，「北新橋辦事處北弓匠營居民委員會 44 名街道積極分子調查材料和 17 名街道工作後備力量的調查材料」。

妓女的經歷也讓她養成吸煙、喝酒與罵人的壞習慣，自己的家庭也安排不好，經常借錢。還有一位貧民出身的婦女，丈夫是工人。她認爲現在生活好，是人民政府給的，所以工作積極，但是卻給同院的一個老太太帶頭燒香，被批評是「好壞不分」。

所以，在中共當局眼裡，街道分子龍蛇雜處，即使那些被認爲單純的家庭婦女，也不是可以完全信任的。這也部份說明了，爲什麼中共當局此一時期在城市裡傾向於集權統治，而遲遲不願意建立更正規的永久性街道體制。同時也證明了，中共雖然動員街道居民起來協助國家進行統治，但實際上他們並非眞正地信任街道居民，毋寧是欲利用街道居民監視控制街道居民自身，以收分而治之的效果。由此就造成學者們所指出街居制的困境，即一方面沒能從上層獲得足夠的權力與資源去處理日益增多工作，居委會本身也淪爲政府的「腿」，逐漸失去其深入動員群眾的能力。當前中國各個城市社區制勃興，各地紛紛進行街道體制的改革。人們普遍認爲社區制可以取代街居制，其原因之一即在於實行社區制後，學者們認爲政府會下放更多的權力到街道，同時把政府管不到的事放手讓社區居民自己管，使居民眞正成爲社區的主人。[150]我們不能斷言將來中國街道體制何去何從，但從此一論斷看來，當前中國城市街道體制改革能夠取得什麼成果，關鍵仍在於國家對街道居民的信任程度。[151]

150 何海兵，〈我國城市基層社會管理體制的變遷：從單位制、街居制到社區制〉，《管理世界》，2003 年第 6 期，頁 57-62。

151 有學者業已指出，改革後的社區居委會，在許多方面仍受到政府的掣制，恐將也難以避免淪爲政府的「腿」。夏建中，〈從街居制到社區制：我國城市社區 30 年的變遷〉，《黑龍江社會科學》，2008 年第 5 期，頁 19。

徵引書目

一、檔案

北京市檔案館藏，《中共建國後檔案》

〈一年來的公安工作報告〉（1949 年 12 月 31 日），檔號 002-020-00400，「北京市公安局一九四九年工作總結報告」。

〈十一月份工作總結〉（1951 年），檔號 084-003-00010，「五區婦聯工作總結、報告及街道婦女在抗美援朝運動檢查婚姻法執行情況的總結」。

〈中共北京市朝陽區委街道工委關於街道黨的組織和政治思想工作情況的報告〉（1962 年 9 月 22 日），檔號 001-028-00038，「各區街工委向市委城市公社工作小組的請示」。

〈介紹一下我們居民委員會的幾點工作方法〉（1957 年 5 月）、〈北京市前門區人民委員會在前門區街道工作者代表會議上的報告〉（1957 年 5 月）、〈帶動更多的人參加街道工作，才能把工作做好〉（1957 年 5 月）、〈實行統一領導分工負責的工作方法，基本上做到中心工作和日常工作兩不誤〉（1957 年 5 月），檔號 039-001-00226，「區街道工作者代表會議的報告、總結、代表名單」。

〈北京市公安局統計資料彙編（1949-1959 年）〉，檔號 133-010-00560，「交通運輸部門職工人數與工資基層表」。

〈北京市北新橋人民公社〉（1960 年 1 月）、〈北京宣武區椿樹人民公社調查報告〉、〈關於城市人民公社的情況〉（1960 年 6 月 3 日）、〈關於城市人民公社整社問題的初步意見〉（1960 年 6 月），檔號 001-028-00023，「市委街道工作委員會關於人民公社的情況調查報告」。

〈北京市民政局關於城區街道辦事處的工作和幹部問題意見〉（1957 年）、〈關於修改居民委員會委員生活補助暫行規定的指示〉（1957 年 4 月 12 日），檔號 002-009-00025，「市人委批轉民政局關於城區街道辦事處的工作和幹部問題的意見和修改居民委員會委員生活補助暫行規定、居民委員會經費使用辦法的通知」。

〈北京市民政局關於東郊區八里莊辦事處職工家屬工作情況的報告〉（1957 年 12 月 17 日）、〈北京市改選居民委員會調整街道組織方案〉（1957 年 12 月 4 日）、〈北京紅十字會關於健全街道紅會組織與調整居民委員會同時進行的意見〉（1957 年）、〈關於街道工作意見〉（1957 年 7 月 15 日）、〈關於進一步改善街道辦事處和公安派出所關係的報告〉（1957 年 11 月 4 日），檔號 002-009-00041，「市人委批轉民政局關於改選居民委員會和調整街道組織方案的通知和轉發民政局、公安局關於進一步改善街道辦事處和公安派出所關係的報告及建立南苑鎮東高地辦事處的請示及市人委的批復」。

〈北京市城市人民公社試行簡章（草案）〉（1960 年），檔號 001-028-00018，「關於城市人民公社的機構編制和試行簡章（草稿）」。

〈北京市前門區人民委員會關於如何擴大街道積極分子隊伍的調查報告〉（1957 年 10 月 10 日）、〈前門區人民委員會街道工作情況〉，檔號 039-001-00342，「區人委街政組關於街道工作的調查報告」。

〈北京市區、鄉（街）基層政權建設情況，1949-1956〉，檔號 002-009-00017，「北京市區鄉（街）基層政權建設情況和幾年來行政區劃變動情況及變動圖」。

〈北京市婦聯街道工作部關於街婦聯組織情況和今後意見〉（1960 年 11 月 5 日），檔號 084-003-00065，「北京市婦聯一九六零年年度總結及街道婦聯組織情況和今後意見的報告」。

〈北平市第十二區建政總結〉，檔號 045-002-00034，「北京市九區公所（十二區公所）關於建政總結及建立街政府改組街道組織形式的方案和意見」。

〈北京市街道婦女代表會議發展概況〉（1957 年 6 月 29 日）、〈西四區兩個辦事處做婦女工作的幹部談婦代會改選後的情況〉、〈關於街道婦代會工作任務和組織形式問題的調查報告〉（1957 年 7 月 15 日），檔號 084-002-00108，「北京市婦聯關於街道婦女代表會議發展概況和組織形式、改選婦代會的情況和意見」。

〈北新橋辦事處北弓匠營居民委員會街道積極分子中有一部份不適於做街道工作〉，檔號 002-020-01162，「北新橋辦事處北弓匠營居民委員會 44 名街道積極分子調查材料和 17 名街道工作後備力量的調查材料」。

〈西城區西長安街公社太僕寺街管片居民委員會的一些情況和問題〉（1961 年 4 月 23 日）、〈關於西城區西長安街基層組織情況調查匯報〉（1961 年 3 月 31 日）、〈關於居民委員會的調查報告〉（1961 年 4 月 5 日），檔號 002-020-01066，「關於西長安街、二龍路街道基層組織典型調查材料」。

〈西單區婦聯黨組關於工作對象、業務範圍和調整組織機構的意見〉（1954 年 11 月 16 日）、〈街道婦女代表會議改選工作總結〉（1954 年 8 月 3 日）、〈關於街道居民委員會和街道婦女代表會的分工與配合上存在問題的報告〉（1954 年 9 月 28 日），檔號 001-006-01008，「市婦聯及其黨組關於街道婦代會居民委員會問題的請示報告及西單區委關於婦聯黨組工作對象業務範圍和組織機構的請示」。

〈東單、西單、東四、宣武等四個區試建街道居民委員會的情況及存在的問題〉、〈東單區人民政府關於東觀音寺派出所群眾組織及其工作情況的初步調查報告〉，檔號 002-005-00063，「秘書廳區政科、市委研究室關於城內幾個區街道居民委員會試點情況的報告、材料」。

〈城市人民公社調查材料之一〉（1961 年 8 月 24 日），檔號 001-006-01864，「崇文區委辦公室整理的城市人民公社調查材料之一至六」。

〈宣武區委街工委關於椿樹公社服務站工作問題及今後意見的報告〉，檔號 001-006-01703，「城區區委、朝陽、門頭溝區委等單位關於成立、整頓、合併城市人民公社問題向市委的報告、石景山人民公社黨委關於進一步擴大和提高的請示報告」。

〈海淀區街道生產、服務事業交區工業局、修管局直接管理後的情況〉（1964 年 6 月 11 日），檔號 001-028-00045，「市委城市公社工作小組向市委的請示、報告」。

〈馬玉槐致張副市長〉（1955 年 1 月 20 日），檔號 014-001-00061，「關於建立街道居民委員會的材料」。
〈張國良同志關於進一步明確街道辦事處的任務和統一安排街道工作的意見的報告〉（1963 年 10 月 17 日），檔號 002-020-01165，「居委會等街道組織的任務及其存在問題材料」。
〈組織街道婦女生產的情況報告〉（1959 年 7 月 1 日）、〈關於發展和鞏固街道托兒組織的情況報告〉（1959 年 6 月 19 日）、〈關於街婦聯組織形式和任務的報告〉（1960 年 6 月 14 日），檔號 084-003-00063，「北京市婦聯街工部關於一九五九年托兒、街婦聯組織形式和任務總結報告和街道生產情況，托兒組織分工領導的問題」。
〈街道工作第一期〉（1957 年 2 月 18 日）、〈街道工作第二期〉（1957 年 2 月 25 日），檔號 039-001-00343，「前門區人委街道工作簡報」。
〈街道工作簡報（7）〉（1960 年 4 月 30 日）、〈街道工作簡報（9）〉（1960 年 5 月 6 日）、〈街道工作簡報（18）〉（1960 年 6 月 14 日）、〈街道工作簡報（30）〉（1960 年 8 月 16 日）、〈街道工作簡報（48）〉（1960 年 11 月 15 日）、〈街道工作簡報（56）〉（1960 年 12 月 2 日）、〈街道工作簡報（60）〉（1960 年 12 月 5 日）、〈街道工作簡報（61）〉（1960 年 12 月 9 日），檔號 001-028-00019，「市委街道工作辦公室《街道工作簡報》」。
〈關於九區街道組織機構問題的調查材料〉（1951 年 9 月 4 日），檔號 041-001-00017，「關於九區街道機構問題的調查材料」。
〈關於城市人民公社一些情況匯摘〉（1962 年 11 月 21 日），檔號 002-020-01135，「關於城市人民公社一些情況匯摘」。
〈關於城區街道組織的情況與改進意見〉（1952 年 10 月 14 日）、〈關於街道居民組織典型試驗工作的情況和問題〉（1952 年 11 月 18 日），檔號 001-009-00250，「研究室關於各區街道居民工作的調查報告」。
〈關於街道辦事處和居民委員會的一些情況和問題〉（1962 年 9 月 5 日），檔號 002-020-01125，「關於街道辦事處和居民委員會的一些情況和問題」。
〈關於新街口西絲居民委員會情況的初步調查匯報〉（1961 年 5 月 25 日），檔號 002-020-01158，「關於新街口西絲居民委員會情況的初步調查匯報」。

二、史料

〈中央政法黨組幹事會關於城市街道辦事處組織、居民委員會組織和經費問題的報告〉（1953 年 11 月 22 日），《中共黨史資料》，2008 年第 3 期，頁 11-15。
〈全國各城市成立居民委員會和街道辦事處情況統計表〉（1954 年 11 月 6 日），《中共黨史資料》，2008 年第 3 期，頁 16-18。
〈政法委員會關於城市政權建設和基層組織問題的報告〉（1952 年），《中共黨史資料》，2008 年第 3 期，頁 4-7。
〈謝覺哉就城市居民委員會有關問題給政法委員會的報告〉（1953 年 3 月 4 日），《中共黨史資

料》，2008 年第 3 期，頁 7-11。

王光越、王琴主編，《二十世紀上半葉北京警察警務檔案文獻選編》，下編，民國部份，冊 5，出版地不詳：出版者不詳，2007。

北京市檔案館、中共北京市委黨史研究室編，《北京市重要文獻選編》，冊 1-12，北京：中國檔案出版社，2001-2007。

全國婦聯辦公廳編，《中華全國婦女聯合會四十年（1949-1989）》，北京：中國婦女出版社，1991。

三、報紙

《人民日報》（北京），1954。

四、專著

〔日〕泉谷陽子，《中国建国初期の政治と経済——大衆運動と社会主義体制》，東京：御茶の水書房，2007。

北京市地方志編纂委員會編，《北京志．政務卷．民政志》，北京：北京出版社，2003。

吳廷燮纂，《北京市志稿》，北京：燕山出版社，1998。

《彭眞傳》編寫組編，《彭眞年譜》，卷 2（1949-1956），北京：中央文獻出版社，2012。

劉崇文、陳紹疇主編，中共中央文獻研究室編，《劉少奇年譜（1898-1969）》，下卷，北京：中央文獻出版社，1996。

Schurmann, Franz. *Ideology and Organization in Communist China.* Berkeley: University of California Press, 1966.

Vogel, Ezra. *Canton under Communism: Programs and Politics in a Provincial Capital, 1949-1968*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1969.

Whyte, Martin King, and William L. Parish. *Urban Life in Contemporary China*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

五、論文

〔日〕石島紀之，〈保甲制度から居民委員會へ——上海基層社会の転換〉，收入日本上海史研究会，《建国前後の上海》，東京：研文出版，2009，頁 87-113。

王　政，〈居委會的故事：社會性別與 1950 年代上海城市社會的重新組織〉，收入呂芳上主編，《無聲之聲（I）：近代中國的婦女與國家（1600-1950）》，臺北：中央研究院近代史研究所，2003，頁 165-198。

何海兵，〈我國城市基層社會管理體制的變遷：從單位制、街居制到社區制〉，《管理世界》，2003 年第 6 期，頁 52-62。

夏建中，〈從街居制到社區制：我國城市社區 30 年的變遷〉，《黑龍江社會科學》，2008 年第 5 期，頁 14-19。

郭聖莉、高民政，〈建國初期上海市居民委員會創建的歷史考察〉，《上海行政學院學報》，2001 年第 4 期，頁 68-76。

郭聖莉、高民政，〈1952-1957：上海市居民委員會調整與完善的歷史考察〉，《上海行政學院學報》，2002 年第 2 期，頁 51-61。

郭聖莉、高民政，〈1958-1966：居民委員會功能的變異與恢復——以上海市爲例的歷史考察與分析〉，《上海社會科學院學術季刊》，2002 年第 3 期，頁 183-192。

Cheng, Tiejun, and Mark Selden. "The Construction of Spatial Hierarchies: China's Hukou and Danwei System." In Timothy Cheek and Tony Saich, eds. *New Perspectives on State Socialism of China*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1997, pp. 23-50.

Salaff, Janet Weitzner. "Urban Residential Communities in the Wake of the Cultural Revolution." In John Wilson Lewis, ed. *The City in Communist China.* Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1971, pp. 289-323.

State and Masses: The Building and Evolution of a Basic Street Institution in Beijing, 1949-1962

Chen Yao-huang*

Abstract

In the cities of contemporary China, the *jie-ju* (street-resident, neighborhood) system, which consists of sub-district offices and residents' committees, is a very familiar but not yet fully understood institution. How did this system originate and evolve? What is the relationship between this local institution and state and urban residents? We still do not know much about how this system operates. Over the past decades, accompanied by the booming of the *shequ* (community) system, scholars began to pay attention to the history of the *jie-ju* system. This article will investigate the building and evolution of this basic street institution in Beijing in the 1950s and early 1960s, and on this basis explore the nature of the governing system of the People's Republic of China.

Keywords: Beijing, basic street institution, neighborhood system, sub-district office, residents' committee

* Institute of Modern History, Academia Sinica